

M 2015



RESTRIÇÕES AO EXERCÍCIO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

JOAQUIM MIGUEL MOREIRA MAGALHÃES SOARES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA

À FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO EM

CIÊNCIAS JURÍDICO POLÍTICAS

Agradecimentos

Um agradecimento muito especial para a minha família, pelo suporte emocional da presente dissertação; pela sua presença na minha ausência, pela força e apoio incondicional, sem o qual nada seria possível.

Um sincero agradecimento à Professora-doutora Cristina Queiroz pelos seus ensinamentos e sábia orientação.

Ao Juiz-conselheiro António Bernardo Colaço, pelo apoio intelectual e amizade.

«Quando o centro nevrálgico dos valores do Constitucionalismo Democrático expresso na superiorização da dignidade humana, é violado, será sempre lícito pugnar pela recuperação dessa dignidade, primeiro, por via que o Constitucionalismo formalmente consente.

Quando tal se revelar ineficaz, não pela metodologia adoptada mas pela intolerância do poder responsável, então é o próprio constitucionalismo que reconhece a legitimidade de “meios a dispor” para que a sua essência e valoração violadas sejam recuperadas.»

António Bernardo Colaço, Juiz-Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça (jubilado).

Índice	Página
Resumo/ abstract -----	5
Capítulo 1 – Direitos fundamentais – O conceito -----	6
Capítulo 2 – O paradigma constitucional da restrição de direitos -----	7
Capítulo 3 – A hermenêutica constitucional -----	10
Capítulo 4 – O artigo 270º da Constituição e os direitos passíveis de restrição -----	12
4.1. Direito de expressão -----	12
4.2. Direito de Reunião -----	13
4.3. Direito de Manifestação -----	13
4.4. Direito de associação -----	14
4.5. Direito de petição coletiva -----	15
4.6. Capacidade eleitoral passiva -----	15
4.7. Direito de Greve -----	16
Capítulo 5 – A origem das restrições no art.º 270º -----	16
Capítulo 6 – A evolução da redação do artigo 270º -----	18
Capítulo 7 – A interpretação constitucional do artigo 270º -----	20
7.1. A lei pode estabelecer restrições -----	20
7.2. A estrita medida -----	23
7.3. As exigências das respetivas funções -----	24
7.4. As restrições ao exercício dos direitos e a não admissão do direito à greve --	25
7.5. Militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, e agentes dos serviços e das forças de segurança -----	27
7.5.1. Os militares -----	28
7.5.2. Os Agentes militarizados -----	30
7.5.3. Os Agentes dos serviços e das forças de segurança -----	32
7.6. A não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical -----	37
Capítulo 8 – A denegação de direitos – O preconceito ideológico -----	40
8.1. A liberdade sindical dos militares das Forças Armada -----	42
8.2. A liberdade sindical dos profissionais da Guarda Nacional Republicana -----	45

8.3. O direito à greve do pessoal da Polícia de Segurança Pública -----	47
8.4. O paradigma sindical da Polícia Marítima -----	49
Conclusões -----	57
Bibliografia -----	59

ABREVIATURAS

AMN – Autoridade Marítima Nacional

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CERC – Comissão Eventual para a Revisão Constitucional

CRP – Constituição da República Portuguesa

EMFAR – Estatuto dos Militares das Forças Armadas

GNR – Guarda Nacional Republicana

OIT – Organização Internacional de Trabalho

PJ – Polícia Judiciária

PSP – Polícia de Segurança Pública

SAM – Sistema de Autoridade Marítima

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

RESUMO

A Constituição Portuguesa proíbe o legislador de emitir comandos jurídicos incompatíveis com o exercício dos direitos fundamentais, excetuados os casos previstos na Constituição.

E é assente nesse princípio que o art.º 270º da Constituição autoriza o legislador a restringir direitos e liberdades fundamentais a um conjunto pré-determinado de agentes do Estado, em virtude das suas funções profissionais, sem prescindir dos critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.

Ao estabelecer a possibilidade de restringir direitos, a Constituição fixa limites à ação restritiva do legislador, não podendo as restrições de direitos, em situação alguma, ultrapassar a estrita medida da necessidade de salvaguarda de outros direitos, sob pena de incorrer em denegação de direitos fundamentais.

É o que sucede com os direitos sindicais e de greve dos militares e agentes das forças de segurança.

ABSTRACT

The portuguese Constitution forbids the law maker to establish legal commands incompatible with the fundamental rights, except in cases provided in the Constitution.

And is based on this principle that the article 270th of the Portuguese Constitution Law allows the law maker to restrict fundamental rights and libertys of a predetermined set of agents, for their professional functions, without trespassing the criteria of need, appropriateness and proportionality in a strict sense.

When the portuguese Constitution establishes the possibility of restricting fundamental rights, it marks the limits of the restrictive action, so that won't, in any case, exceed the strict measure of the need to protect other rights, without denying fundamental rights.

But that's not what happens with trade union rights and strike rights of the military and law enforcement agents.

Palavras-chave: Restrições, direitos fundamentais, militarizados, liberdade sindical, greve.

1. DIREITOS FUNDAMENTAIS – O CONCEITO

Designam-se Direitos Fundamentais o conjunto de posições jurídicas subjetivas, de eficácia *erga omnes*, tidos como jusnaturais, inalienáveis e indisponíveis, pela ressonância ético-jurídico que reproduzem no seio de qualquer comunidade.

Como nos ensina Marcelo Caetano, “*quase tão velha como a humanidade é a crença na existência de certos princípios normativos da conduta social que se impõem como necessária consequência do modo de ser dos homens e que ninguém, governante ou governado, pode violar sem injustiça*”¹.

Ou, como diz JORGE MIRANDA, “*derivada da própria ideia de dignidade da pessoa humana cuja realização está para além de qualquer catálogo fixo*”.²

Os direitos fundamentais, pela sua natureza concretizadora do homem-pessoa, encontram maior reconhecimento no Direito Internacional, referidos como “*fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo*”, assentes “*na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declararam resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla*”³, ou pela “*dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis*”⁴,

Os direitos fundamentais beneficiam ao nível da União Europeia, de um exclusivo estatuto jurídico de proteção “*contra atos praticados pelas instituições da União Europeia e pelos Estados-Membros em aplicação dos Tratados da União*”, “*... consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade...*”⁵.

No que respeita ao quadro jurídico-constitucional português, os direitos fundamentais dividem-se em duas categorias: os direitos, liberdades e garantias; e os direitos económicos sociais e culturais.

¹ CAETANO, Marcello – **Manual de ciência Política e Direito Constitucional**, 6ª Edição, Tomo I, Livraria Almedina, Coimbra 1993, p.289.

² MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p.138.

³ Cfr. Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948.

⁴ Preâmbulo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966, assinado pelo Estado português a 7 de Outubro de 1976 e ratificado pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho.

⁵ Preâmbulo da CDFUE adotada pelo Conselho Europeu de Nice em Dezembro de 2000, como texto complementar à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, lançada pelo Conselho da Europa.

Diz-nos CRISTINA QUEIROZ, que “*Esta diferenciação, todavia, não resulta de uma diferente natureza entre os direitos, liberdades e garantias, de um lado, e os direitos fundamentais sociais, do outro – ambos os direitos, liberdades e garantias e os direitos económicos sociais e culturais são direitos fundamentais – quanto, sobretudo, de uma diferente estrutura e projeção dos mesmos na ordem jurídico-constitucional.*”⁶

A essência da dicotomia dos direitos fundamentais reside na maior relevância dos direitos, liberdades e garantias, cuja aplicabilidade direta impõe um respeito absoluto, sem dependência de lei concretizadora.⁷

Por contraposição, os direitos económicos sociais e culturais, pela sua natureza prestacional, estão dependentes de normas concretizadoras, pelo que vinculam o Estado de uma forma distinta dos direitos, liberdades e garantias, que poderá ser mais, ou menos, intensa, condicionada apenas pela proibição da insuficiência.

A compreensão desta dicotomia releva de forma particularmente marcante no que concerne ao tema sob dissertação, pela natureza vinculante dos direitos liberdades e garantias e pela sua aplicabilidade direta e incondicional pelo Estado enquanto legislador, administrador ou juiz.

2. O PARADIGMA CONSTITUCIONAL DA RESTRIÇÃO DE DIREITOS

A restrição de direitos é, por definição, a compressão do exercício de determinados direitos, sem negar a sua existência. Como refere BERNARDO COLAÇO, “*Ora é evidente que o exercício de um direito, pressupõe a prévia existência desse mesmo direito, só assim poderá envolver restrições ao seu exercício, ou seja, operando uma compressão desse direito.*”⁸

A “restrição de direitos” não se confunde com “limites ao exercício de direitos”.

“*A restrição tem que ver com o direito em si, com a sua extensão objetiva (...). A restrição afeta certo direito (em geral ou quanto a certa categoria de pessoas ou situações) envolvendo a sua compressão ou, doutro prisma, a amputação de faculdades que a priori estariam nele compreendidas (...). A restrição funda-se em razões específicas (...).*”⁹

⁶ QUEIROZ, Cristina - **Direitos Fundamentais Sociais, Funções**, Coimbra Editora, 2006, p.7, e **Direitos Fundamentais – Teoria geral**, 2ª Edição, Coimbra, 2010.

⁷ “*Distinguindo direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais, a Constituição, do mesmo passo, estabelece a primazia ou maior relevância dos primeiros, firmando-os em pontos seguros e tornando claro que o seu respeito tem de ser incondicionado e que sem ele nenhuma incumbência do Estado pode ser realizada*, MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo I, 7ª Edição, Coimbra Editora, 2003, p.361.

⁸ Publicação da Comissão Pró-Associação Sindical da PSP – **O Sindicato da PSP e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Lisboa, 15 de fevereiro de 1986, p.2.

⁹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada Constitucional**, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p.159.

Já o limite traduz-se no preenchimento de condições prévias ao exercício do direito, reputadas pelo legislador como essenciais por razões de ordem pública, moral ou bem-estar social.

Para melhor compreensão, tomemos como exemplo o direito de manifestação: a restrição do direito de manifestação estabelecida no art.º 30º da Lei de Defesa Nacional¹⁰ não permite aos militares manifestarem-se envergando uniforme. Esta é uma restrição de direitos porque comprime o exercício do direito de manifestação, não o anulando, e afeta apenas os cidadãos detentores do estatuto militar. Diferentemente, o dever de comunicação da realização de manifestações em espaços públicos constitui um limite ao exercício do direito de manifestação, porque é dirigido a todos os cidadãos ou organizações¹¹, sem que lhes seja condicionado de alguma forma o exercício do direito.

As restrições de direitos podem ocorrer para conjugação dos direitos, liberdades e garantias entre si ou com outros direitos fundamentais; ou para conjugação com estatutos especiais de poder¹². São exemplos do primeiro caso as restrições de direitos aos condenados a penas privativas de liberdade; e no segundo caso, as restrições de direitos dos militares e agentes das Forças de Segurança.¹³

Porém, a Constituição também estabelece restrições às restrições de direitos. O art.º 18º prescreve um conjunto de critérios cumulativos a que as normas restritivas devem obediência, designadamente:

- a) As restrições de direitos só podem ocorrer quando a Constituição expressamente o preveja (princípio de reserva da Constituição).
- b) O diploma concretizador das restrições de direitos, do ponto de vista formal, deverá ser uma Lei da Assembleia da República, uma vez que se trata de uma matéria exterior à esfera

¹⁰ “Os militares em efectividade de serviço podem participar em manifestações legalmente convocadas sem natureza político-partidária ou sindical, desde que estejam desarmados, trajem civilmente e não ostentem qualquer símbolo nacional ou das Forças Armadas e desde que a sua participação não ponha em risco a coesão e a disciplina das Forças Armadas” – Art.º 30º da Lei de Defesa Nacional, Lei orgânica nº 1-B/2009, de 7 de julho.

¹¹ “As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público avisam por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o presidente da câmara municipal territorialmente competente.” – Art.º 2º do Decreto-lei nº 406/74, de 29 de Agosto, na redação dada pela Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro.

¹² NOVAIS, Jorge Reis – **Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição**, Coimbra editora, 2003, p. 511 e segs. Reis Novais considera as relações especiais de poder, ou estatutos especiais, o conjunto de situações em que, por razões de atinentes às necessidades de prosseguimento dos fins das respetivas instituições, o Estado-administração e os cidadãos que as integram se relacionam de forma especialmente reforçada dos poderes do Estado e da correspondente sujeição ou dependência do indivíduo, quando comparadas com a chamada relação geral de poder, ou seja, a relação Estado/cidadão.

¹³ Sobre o tema, MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV, Direitos Fundamentais, Coimbra Editora, 5ª Edição, 2012, p.410.

de competência legislativa do Estado-administração. Assim, o vocábulo “lei deve ser interpretado em sentido estrito, consagrando uma garantia de reserva de lei (material e formal), que encontra correspondência no elenco de matérias constante do art.º 164º al. o) da Constituição.¹⁴

- c) As restrições de direitos devem ser proporcionais¹⁵, exigíveis¹⁶ e deverão resguardar o conteúdo essencial do direito restringido¹⁷.
- d) As restrições devem respeitar os fins para as quais foram constitucionalmente autorizadas e só deverão ser adotadas se não for possível obter a mesma finalidade por outros meios.¹⁸
- e) As leis restritivas devem ser gerais e abstratas. Isto é, devem ser dirigidas a todas as pessoas detentoras da qualidade que impõe a restrição, e ser direcionadas para um número indeterminados de casos.
- f) As leis restritivas não podem ter efeito retroativo.
- g) E, por último, um elemento implícito que consiste na exigência de um grau de determinabilidade da lei, que garanta aos destinatários da norma, um conhecimento preciso, exato e atempado dos critérios legais das restrições¹⁹.

¹⁴ No mesmo sentido, MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV, 5ª Edição, Coimbra Editora, 2012, p. 418; CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p.395.

¹⁵ O princípio da proporcionalidade em sentido lato, ou princípio da proibição do excesso, divide-se em três subprincípios: da idoneidade ou adequação, que significa que as medidas restritivas devem ser adequadas aos fins a que se destinam; da necessidade ou exigibilidade, que consiste na indispensabilidade das medidas restritivas; e da proporcionalidade em sentido estrito, que consiste na justa proporção da intensidade das medidas restritivas.

¹⁶ “(...) *significa, fundamentalmente que o sacrifício, ainda que parcial, de um direito fundamental não pode ser arbitrário, gratuito ou desmotivado. As leis restritivas estão teleologicamente vinculadas à salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos (...)*”, CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p.391.

¹⁷ “*Em qualquer caso há um limite absoluto para a restrição de direitos, liberdade e garantias, que consiste no respeito do conteúdo essencial dos respetivos preceitos.*” GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p.393. Também ANDRADE, Vieira de - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, 5ª Edição, Almedina, 2012, p.284. “*Não poderá designadamente admitir-se que o conteúdo essencial (enquanto núcleo fundamental) possa ser afetado, mesmo que um bem considerado superior o exigisse ou parecesse exigir, no caso. Não tanto porque consideremos pensável uma situação desse tipo, mas porque sempre é possível que o legislador invoque uma aparência com esse fim, julgamos preferível interpretar o nº 3 do artigo 18º em termos de resguardar o mais possível os direitos em face do legislador finalidade que constitui, afinal, a sua razão de ser.*”

¹⁸ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV, Constituição, 5ª Edição, Coimbra Editora, 2012, p.421. Também VIEIRA DE ANDRADE considera as restrições de direitos como um poder excecional: “*O poder de restrição é um poder excecional no plano normativo, não apenas porque necessita de ser autorizado, mas também porque não se justifica em regra (como regra).*” ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, 5ª Edição, Almedina, 2012, p.287.

¹⁹ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV, Constituição, 5ª Edição, Coimbra Editora, 2012, p.419.

Só estando reunidos cumulativamente estes requisitos, poderão ser restringidos direitos, liberdades e garantias, sem perder de vista o núcleo essencial dos direitos.²⁰

3. A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

Ensina JORGE MIRANDA que “*A interpretação constitucional não é de natureza diferente da que se opera noutras áreas. Como toda a interpretação jurídica está estreitamente conexa com a aplicação do Direito; não se destina à enunciação abstrata de conceitos, destina-se à conformação da vida pela norma. Comporta especialidades, não desvios aos cânones gerais (...)*”.²¹

Seguindo o método hermenêutico clássico, a ação do intérprete da Constituição deverá partir do enunciado linguístico para captar o sentido da norma. E, de seguida, lançar mão dos restantes elementos (sistemático, histórico e teleológico), tendo presentes os princípios da unidade da Constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade, da justeza ou conformidade funcional, da concordância prática e da força normativa da constituição.

A Constituição deve ser apreendida na busca pela coerência da harmonia de sentido das normas e da sua função integradora do tecido político-social. “*A tarefa do intérprete consiste, justamente, em ponderação e balanceamento de bens jurídicos, numa perspetiva material que tenha em conta a realidade subjacente às normas.*”²²

Assim, compreende-se que às normas fundamentais deva ser dado o sentido que lhes confira maior eficácia. E, na dúvida, os direitos deverão prevalecer sobre as restrições (princípio da interpretação conforme dos direitos fundamentais).

Por outro lado, na interpretação dos preceitos constitucionais o sentido a extrair do enunciado linguístico não deverá ser o seu sentido semântico, mas um sentido constitucional, tendo presente que, em matéria de direitos fundamentais, o sentido e alcance das normas deve ser interpretado e integrado de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, conforme preceitua o art.º 16º da Constituição.

²⁰ COLAÇO, António Bernardo – publicação da Comissão Pró-Sindical da PSP – **O Sindicato da PSP e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, Lisboa, 15 de fevereiro de 1986, p.3: “... as eventuais restrições ao exercício de um qualquer direito nunca podem ser de molde a descaracterizar o direito em questão, sob pena de negação pura e simples do próprio direito.”

²¹ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo II, Constituição, 6ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p.303.

²² MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo II, Constituição, 6ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p.304.

No que respeita à interpretação autêntica das normas da Constituição, o legislador ordinário não tem competência para fazer interpretação autêntica, pelo que só será aceitável considerar este tipo de interpretação se ocorrer por via de uma Lei Constitucional. Pois só em sede de revisão constitucional poderá o legislador aclarar o sentido de determinada norma.²³

Não será igualmente de considerar a interpretação feita pelo Tribunal Constitucional, como uma interpretação autêntica, porque a ação interpretativa efetuada por aquele órgão se resume, tão-só, à aplicação da norma da Constituição ao caso concreto sob fiscalização, não ocorrendo daí a fixação do sentido ou alcance da norma da Constituição, mas o sentido da sua aplicação ao caso concreto.²⁴

No que concerne às lacunas normativo-constitucionais, também não será pacífica a sua integração por aplicação do art.º 10º do Código Civil²⁵. Conforme ensina GOMES CANOTILHO, “*Uma lacuna normativo-constitucional só existe quando se verifica uma incompletude contrária ao plano de ordenação constitucional.*” Quer isto significar que, se ocorre uma incompletude contrária à constituição, suscita-se o problema, porque a eventual integração da lacuna constituirá uma usurpação do poder constituinte pelo intérprete.

Sucedem que, por vezes, a Constituição deixa em aberto determinadas normas para regulamentação infraconstitucional, não sendo esta uma incompletude desconforme ao plano jurídico-constitucional, mas sim uma incompletude normativa intencional “*para permitir a luta política, a liberdade de conformação do legislador, a adaptação da disciplina normativa à evolução da vida (realidade) constitucional*”²⁶. São as designadas lacunas de regulamentação, que em regra são integradas com recurso a analogia a partir de situações que apresentem uma coincidência axiológica.

No que respeita às normas restritivas de direitos, a interpretação deve ser feita sempre restritivamente, em respeito pelo princípio “*in dubio pro libertate*”, porque a regra da teoria dos direitos fundamentais é a da prevalência do direito fundamental.²⁷

²³ Sobre o tema, CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital – **Fundamentos da Constituição**, Coimbra Editora, 1991, p.53.

²⁴ Sobre o tema, CANOTILHO, J.J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª edição, Almedina, 2003, 4ª reimpressão, p.1231.

²⁵ Discordando, JORGE MIRANDA – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo II, Constituição, 6ª Edição, 2007, p.331. Concordando, GOMES CANOTILHO, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª edição, Almedina, 2003, 4ª reimpressão, p.1235.

²⁶ CANOTILHO, Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª edição, Almedina, p.1236.

²⁷ Discordando, NOVAIS, Jorge Reis – **As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas**, Coimbra Editora, 2003, p. 709. Entende REIS NOVAIS que no Estado de Direito dos nossos dias a máxima *in dubio pro libertate* perde, paradoxalmente, razão de ser, na medida em que a sua aplicação efetiva redundaria em concretização constitucional inadequada e, até, eventualmente em próprio prejuízo da liberdade.

4. O ARTIGO 270º E OS DIREITOS PASSÍVEIS DE RESTRIÇÃO

O art.º 270º da Constituição preceitua que *“A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical.”*²⁸

Atendendo ao disposto no n.º 2 do art.º 18º da Lei fundamental *“a lei só pode restringir direitos nos casos expressamente previstos na Constituição”*, pelo que será adequado designar o disposto no art.º 270º, como norma constitucional legitimadora de restrições de direitos fundamentais.

4.1. Direito de expressão

O direito de expressão é o reconhecimento do direito que o homem livre dispõe de se poder expressar, ou divulgar livremente, os seus pensamentos, ideias, opiniões, convicções ou juízos, sem que de tal possa ser impedido, ou discriminado.

A consagração do direito de expressão encontra-se plasmada em diversos normativos de Direito Internacional, designadamente no art.º 19º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no art.º 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, art.º 19º Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e art.º 11º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Na lei portuguesa, o direito de expressão encontra densificação no art.º 37º da Constituição, que preceitua um direito de *“Todos”* poderem *“exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer meio, bem como o direito de informar, de se informar ou de ser informado, sem impedimentos nem discriminações”*.

O n.º 2, do mesmo artigo da Constituição consagra uma dimensão negativa do direito de expressão, ao estabelecer que o direito de expressão não poder ser *“impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura”*. Todavia, tal não significa que não existam limites intrínsecos à liberdade de expressão, desde logo pela necessidade de concordância prática daquele, com outros direitos constitucionalmente protegidos, como a honra, o bom nome, a imagem, a reserva da intimidade e da vida privada e familiar (art.º 25º n.º 1 e 26º, n.º 1 da

²⁸ Art.º 270º da CRP de 1976, na redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 2 de dezembro.

Constituição Portuguesa), circunstâncias que o texto da norma não desconsidera, conforme se verifica no se nº 3, quando se refere às “*infrações cometidas no exercício deste direito*”.

O que o a Constituição não permite é a censura do pensamento ou da expressão livre das ideias ou convicções pessoais.

4.2. Direito de Reunião

O direito de reunião pacífica e sem armas é um direito pessoal de grande expressividade democrática, pela sua ligação aos direitos de expressão, manifestação e associação. Trata-se do reconhecimento do direito de qualquer cidadão se reunir pacificamente com os seus pares, em público ou em privado, para discutir ideias, expressar convicções, individual ou coletivamente, ou, simplesmente, participar em eventos em grupo sem carecer de autorização prévia.

*“A liberdade de reunião e de manifestação é sinal de liberdade, independência e emancipação do cidadão consciente dos seus direitos e deveres cívicos.”*²⁹

O direito de reunião encontra proteção jurídica no Direito Internacional no art.º 20º e 23º, nº 4, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no art.º 11º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no art.º 21º Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e art.º 12º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Quanto à Constituição Portuguesa, preceitua o art.º 45º, nº 1, que “*Os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização*”. Trata-se de um direito pessoal de ação coletiva, pois sendo uma posição jurídica individual, o seu exercício depende da pré-existência de, pelo menos, um segundo indivíduo.

O direito de reunião assume assim uma particular relevância como instrumento de outros direitos, nomeadamente os de organização coletiva, sindical ou política.

4.3. Direito de Manifestação

Consagrado no art.º 18º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no art.º 9º, nº 2 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no art.º 18º, nº 1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art.º 10º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o direito de manifestação encontra-se plasmado no art.º 45º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa preceituando que “*A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação*”.

²⁹ SOUSA, António Francisco de – **A Polícia no Estado de Direito**, Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, 2001, p. 521.

O direito de manifestação constitui uma posição jurídica do cidadão de poder dirigir uma mensagem de apoio ou repúdio dirigida a terceiros, de forma pública, individual ou coletivamente, sem impedimentos, gozando da proteção do Estado. E inclui o direito de praticar os atos necessários ao seu cabal exercício, como sejam a preparação dos locais, a impressão e apresentação de cartazes ou outras formas de expressão da mensagem a manifestar.

Tal como o direito de reunião, o direito de manifestação consagra como limite, embora implícito, o seu exercício de forma pacífica e sem armas.

4.4. Direito de Associação

Também a Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu art.º 20º, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem no art.º 11º, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos no art.º 22º e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no seu art.º 12º, consagram o direito de associação como direito fundamental.

A liberdade de associação caracteriza-se na manifestação do direito de organização coletiva dos cidadãos, no domínio da sua autonomia privada. Isto é, de poder constituir associações para a promoção de interesses coletivos, eventos de carácter cultural, desportivo, recreativo, ou para a defesa de interesses comuns de moradores, de pais, alunos ou trabalhadores, entre outros.

A liberdade de associação encontra-se consagrada no art.º 46º da Constituição da República Portuguesa, que preceitua que *“Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respetivos fins não sejam contrários à lei penal.”*. Trata-se assim de um direito simultaneamente positivo e negativo, porquanto incide sobre o direito pessoal de se associar, ou de não integrar uma associação, e também o direito coletivo de liberdade de auto-organização da vida interna da Associação, sem ingerência do Estado.

O conceito de associação visado pela norma é o de associação em sentido amplo, onde se incluem também as associações sindicais, políticas, e outras, tendo como limite explícito a constituição de associações armadas, de tipo militar, militarizadas ou paramilitar, ou organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.³⁰

A definição de associações armadas, ou de tipo militar, não se confunde com associações de militares, que sendo constituídas por elementos das Forças Armadas, prosseguem finalidades socioprofissionais ou deontológicas.

³⁰ *“Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem ideologia fascista.”* Art.º 46º, nº 4, da CRP.

Também não serão de considerar como associações armadas, as associações de tiro desportivo. São associações armadas ou de tipo militar, aquelas que dispõem de uma organização interna idêntica às estruturas militares e prosseguem o adestramento e treino militar.

4.5. Direito de petição coletiva

O direito de petição determina a posição jurídica de todos os cidadãos poderem apresentar de forma individual, ou coletivamente, aos órgãos de soberania ou quaisquer outras autoridades, petições, queixas, reclamações, ou outro tipo de exposições escritas, para defesa dos direitos reconhecidos pela Constituição, ou pela lei, ou questões de interesse geral. Este direito detém igualmente uma dimensão negativa, que se manifesta no direito dos cidadãos serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da apreciação das suas exposições escritas. Não basta que os órgãos destinatários das petições recebam os documentos escritos enviados ao abrigo do direito de petição. Para que o direito de petição seja observado nos termos em que se encontra consagrado, terão os destinatários de oferecer resposta tempestiva aos peticionários.

O direito de petição encontra-se igualmente consagrado no art.º 23º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no art.º 227º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no art.º 24º da Carta Social Europeia, e no artigo 44º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no ordenamento jurídico-constitucional português, no art.º 52º da Constituição da República Portuguesa.

4.6. Capacidade eleitoral passiva

A capacidade eleitoral passiva decorre do direito que é reconhecido a todos os cidadãos, de ser eleito para o exercício de cargos públicos.

No âmbito do Direito Internacional, o direito de acesso a cargos públicos encontra consagração no art.º 21º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no art.º 25º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, no protocolo nº 1 do art.º 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Quanto ao direito português, encontra-se consignado no Direito português, art.º 50 da Constituição.

No ordenamento jurídico da União Europeia, o direito de acesso cargos públicos encontra-se configurado nos artigos 39º e 40º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

4.7. O Direito de Greve

O direito à greve consiste na posição jurídica fundamental ou faculdade do trabalhador recusar licitamente a prestação do trabalho contratualmente devido, como instrumento de reivindicação de direitos laborais, sem que possa ser impedido pelo Estado ou pela entidade patronal, e sem que possa ser prejudicado em virtude do seu exercício.

O direito à greve é uma posição individual de exercício coletivo, (ou como diz JORGE MIRANDA, só pode ser posto em prática por um conjunto de pessoas)³¹. Quer dizer, envolve uma ação concertada de trabalhadores, só tendo expressão quando coletivamente exercitada.

O direito à greve, para além de uma dimensão positiva manifestada no ato de adesão, ou não adesão à greve, comporta uma dimensão negativa assente no direito de não ser compelido a aderir, ou a pôr termo à greve.

O direito à greve encontra consagração no art.º 8º, nº 1, d), do Pacto Internacional sobre os Direitos económicos, Sociais e Culturais; no art.º 28º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e na Convenção nº 87 e 151 da Organização Internacional de Trabalho, e no art.º 57º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa.

5. A ORIGEM DAS RESTRIÇÕES DE DIREITOS DOS MILITARES

A Constituição Portuguesa de 1976, na sua versão originária, não discriminava os cidadãos detentores de estatuto militar, ou análogo, em sede de restrições aos direitos, liberdades e garantias.

Pelo contrário, o texto constitucional originário pugnava pela salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias individuais, contra eventuais autoritarismos, proibindo, liminarmente, quaisquer restrições aos direitos fundamentais não expressamente previstos³².

Considerando as circunstâncias que ditaram a implantação do regime democrático, não seria, sequer, concebível prescrever comandos jurídicos restritivos de direitos especificamente direcionados aos militares, já que, estes exerciam cargos em órgãos de soberania,

³¹ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV, Direitos Fundamentais, Coimbra Editora, 5ª Edição, 2012, p. 120.

³² O art.º 18º da CRP de 1976, na versão originária, já consagrava o princípio da reserva da Constituição, em matéria de restrições de direitos, liberdade e garantias.

designadamente na Presidência da República³³, do Conselho de Revolução³⁴, Governo³⁵ e Tribunais³⁶. Por essa razão, a previsão constitucional de eventual restrição de direitos aos militares surge concomitantemente com a extinção do Conselho da Revolução.

Foi, aliás, para reconhecimento e afirmação de direitos civis e políticos dos militares que o Conselho da Revolução emanou o Decreto-Lei nº 434-F/82³⁷, sendo certo que as circunstâncias e o momento em que tal sucedeu, a poucos dias da entrada em vigor da Lei Constitucional nº 1/82, isto é, a primeira revisão constitucional, permitem inferir que se tratou de uma tentativa de manutenção dos direitos, tendo em conta o reduzido período de vigência do diploma.

E é no decurso da primeira revisão constitucional, em 1982, que se discute e consagra a disposição legitimadora das restrições de direitos civis e políticos aos militares e agentes militarizados no ativo, numa clara intenção de afastar os detentores das armas da nação, de qualquer atividade política ativa.³⁸

Esta consagração constitucional, a par da extinção do Conselho da Revolução, e da separação das atribuições de segurança interna relativamente à defesa nacional³⁹, operou a pretensa

³³ No seguimento da Revolução de 25 de abril de 1974, são destituídos o Presidente da República, Governo, Assembleia Nacional e Conselho de Estado (Lei Constitucional nº 1/74, de 25 de abril), cujos poderes passam a ser exercidos pela Junta de Salvação Nacional. Com a publicação da Lei Constitucional nº 3/74, de 14 de maio, o Presidente da República passa a ser escolhido pela Junta de Salvação Nacional, de entre os seus membros.

³⁴ O Conselho de Revolução era composto pelo Presidente da República, pelo CEMGFA, VCEMGFA, os CEM dos três ramos, o Primeiro-Ministro quando fosse militar, oito oficiais do Exército, três da Força Aérea e três da Armada, e tinha funções de Conselho do Presidente da República, de garante do regular funcionamento das instituições democráticas, de garante do cumprimento da Constituição e da fidelidade do espírito da revolução, sendo órgão político e legislativo em matéria militar (cfr. Art.º 142º e 143 da CRP de 1976 na versão originária).

³⁵ A composição do Conselho de Revolução nos termos preceituados pelo art.º 143º, al. d) da versão originária da CRP de 1976, afirma implicitamente a possibilidade de um militar ser Primeiro-Ministro.

³⁶ De acordo com o disposto nos artigos 212º, nº 2 e 218º da Constituição da República Portuguesa de 1976, na versão originária, consagrava-se a existência de tribunais militares e respetivas competências.

³⁷ “Considerando que o estatuto da condição militar, actualmente em estudo, é de grande complexidade e necessariamente de demorada elaboração; Considerando a necessidade de regular desde já os condicionamentos na carreira e na prestação de serviços nas Forças Armadas que o exercício de actividades políticas e sindicais pelos militares implica; Considerando o princípio do apartidarismo político das Forças Armadas, acolhido na Constituição da República; Considerando a conveniência de se regulamentar o exercício da liberdade sindical pelos militares, na estrita medida em que os interesses superiores das Forças Armadas o impõem, atenta a necessidade de se salvaguardar a sua coesão, disciplina e pronta eficiência, conforme, aliás, expressamente autorizam os artigos 22.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, 11.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e 9.º da Convenção n.º 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)...”. – Preâmbulo do Decreto-lei nº 384-F/82, de 29 de outubro, dimanado do Conselho de Revolução. De notar que o Decreto-Lei nº 131/83, de 17 de março, veio reafirmar a revogação do Decreto-Lei nº 384-F/82, de 29 de outubro, por ser incompatível com as restrições de direitos estabelecidas na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.

³⁸ “Esclarecido o objectivo da FRS, que era admitir uma excepção no sentido de que em relação aos militares e agentes das forças de segurança militarizadas houvesse a possibilidade de restrição legal de actividades políticas...” Diário da Assembleia da República, II legislatura, 1.ª sessão legislativa, II série – nº 64, pags. 1232 (28 a 33), deputado VITAL MOREIRA.

³⁹ Idem, JORGE MIRANDA, “Trata-se de desligar o tratamento da matéria das forças de polícia do tratamento da matéria dos forças armadas, o que é ainda, saliente-se, um passo no sentido da desmilitarização do regime.”

desmilitarização do regime político, com o subsequente afastamento das Forças Armadas do Sistema de Governo, num designado “*regresso dos militares aos quartéis*”.⁴⁰

6. A EVOLUÇÃO DA REDAÇÃO DO ARTIGO 270º

Conforme vimos anteriormente, o legislador constituinte aproveitando a pretensão política de desmilitarização do regime, cuidou de inserir na Constituição uma disposição destinada a autorizar restrições de direitos aos militares e agentes militarizados em serviço efetivo, com a seguinte redação: “*A lei pode estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, na estrita medida das exigências das suas funções próprias*”⁴¹.

A inserção lógico-sistemática da norma, no Título IX, foi alvo de uma profunda discussão na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, uma vez que a previsão constitucional para possibilitar restrições de direitos fundamentais em virtude das funções, pretendia abarcar tanto os elementos da Forças Armadas como os das forças de segurança. Esta é uma nota particularmente relevante para a concretização do conceito de “*agentes militarizados*”.⁴²

A 4ª revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de setembro, vem clarificar a redação do art.º 270º, no que respeita aos agentes das forças de segurança⁴³, passando aquela norma a dispor da seguinte formulação: “*A lei pode estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes*

⁴⁰ Concordando o Juiz Conselheiro ANTÓNIO COLAÇO – **A Polícia numa ótica constitucional**, Público, 12/12/2014: “*A 1.ª Revisão Constitucional de 1982, ao extinguir o Conselho de Revolução e ao estabelecer a distinção entre a Segurança Interna a cargo de Forças de Segurança - (polícia) (Título IX) e a Defesa Nacional, sob a responsabilidade das Forças Armadas (FF.AA.) (Título X), significou singelamente o regresso de militares aos quartéis. Nisto estão todos de acordo, tanto a direita como a esquerda, tanto o civil como o militar.*”

⁴¹ Art.º 270º da CRP, na redação dada pela 1ª revisão constitucional, aprovada e publicada pela Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de setembro.

⁴² A este propósito, debruçou-se o Tribunal Constitucional, no acórdão nº 103/87, após suscitada a apreciação constitucional do art.º 69º, nº 2, da Lei nº 29/82, de 11 de dezembro, que aplicava ao pessoal da PSP as restrições de direitos fundamentais dos militares e agentes militarizados do quadro das Forças Armadas. De acordo com o entendimento do Tribunal Constitucional, o conceito de agentes militarizados a que alude a norma do art.º 270º abrange não só os militares e agentes militarizados das Forças Armadas, como também “... *os elementos de certas organizações de polícia que, embora não incluídas nas Forças Armadas, possuem um estatuto idêntico*” – Acórdão do Tribunal Constitucional nº 103/87, p. 7.

⁴³ Também o deputado Carlos Encarnação partilhou esta visão nas suas declarações no debate parlamentar da 4ª revisão constitucional: “*De facto, sempre entendemos que todos os direitos aqui consagrados - direitos de expressão, de reunião, de manifestação, de associação e de petição colectiva poderão estar sujeitos a restrições. Isso já decorria da Constituição, embora existisse alguma querela em relação a esta matéria, mas agora está mais claro no que respeita aos agentes dos serviços e forças de segurança.*”; “*(...) Em todo o caso, não deixaria de salientar que este é um bom princípio, tornado agora mais claro com esta redacção constitucional.*” – Intervenção Diário da Assembleia da República, I Série, nº 104, de 30-07-1997, p.3959 e 3960.

em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança, na estrita medida das exigências das suas funções próprias”.

Por efeito da referida alteração constitucional, o estabelecimento de restrições de direitos aos agentes dos serviços de segurança, passa a estar constitucionalmente habilitada.⁴⁴

Com a 5ª revisão constitucional, aprovada e publicada pela Lei Constitucional nº 1/2001, de 12 de Dezembro, o art.º 270º viu novamente alterada a sua redação, desta vez, com o propósito de restringir o direito à greve dos agentes das forças de segurança.⁴⁵

O artigo 270º passaria assim a dispor da formulação atual: *“A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical.”*

Esta terceira alteração do art.º 270º traduz, por um lado, um reconhecimento universal do direito de associação sindical dos agentes das forças de segurança⁴⁶, mas vem, por outro lado, legitimar

⁴⁴ “Constatámos que no domínio das forças e serviços de segurança não estava estabelecida uma adequada cobertura constitucional para alguma regulação harmoniosa de direitos que, nesse domínio, tem de ser realizada. Criar entorses na lei ordinária de eventual duvidosa constitucionalidade ou, - por outro lado, forçar a lei não constitucional certas classificações, como, por exemplo, a de agentes militarizados ou mesmo militares, só para os colocar necessariamente no âmbito constitucional da restrição de direitos não constituem soluções saudáveis.”; “Tal significa que essas soluções legais serão, obviamente, diferenciadas e que um regime restritivo de direitos para militares não será necessariamente igual a um regime restritivo de direitos para membros de forças de segurança e muito menos o será para membros de serviços de segurança. Para além do mais, será necessário distinguir entre serviços de segurança que, pela sua natureza, impliquem alguma óbvia restrição de direitos, como é o caso, por exemplo, do Sistema de Informações da República, e outros serviços de segurança em que tal não se justifique - eventualmente, no domínio da Polícia Judiciária ou no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.” - Deputado do PS Jorge Lacão, Diário da Assembleia da República I Série, nº 104, de 30-07-1997, p.3958 e segs.

⁴⁵ A ideia, não sendo originária de JORGE MIRANDA, é por este, defendida na CERC, perante a dúvida sobre a fórmula adequada para restringir o direito à greve nas forças de segurança: “Embora o artigo 55.º não o diga directamente, tem-se entendido que faz parte do núcleo de direitos das associações sindicais o direito de promover a greve. Portanto, uma norma que estabeleça restrições ao direito à greve é uma norma restritiva. O princípio geral é o princípio da liberdade, aliás, também em relação a outros direitos, como a liberdade de expressão e o direito de petição, que já constam do artigo 270.º. Para haver restrições, de duas uma: ou se estabelecem as restrições artigo a artigo ou, então, faz-se apelo - como a Constituição faz, e parece-me bem - a uma cláusula de carácter geral, como a do artigo 270.º, no âmbito da Administração Pública, salientando que essas pessoas são funcionários ou agentes da Administração Pública - do Estado ou de entidades públicas. Portanto, parece-me que a solução mais natural será a de inserir no artigo 270.º uma referência ao direito à greve para resolver esse problema que tem sido posto.” – Diário da Assembleia da República, II série – RC, nº 8, de 27-06-2001, p. 18.

⁴⁶ Conforme referiu o Deputado do CDS-PP Telmo Correia numa das intervenções parlamentares na discussão da 5ª revisão constitucional: “Em primeiro lugar, a constatação de que há uma mudança estrutural na natureza e na concepção das nossas forças de segurança, designadamente da PSP, porque, obviamente, isto não se aplica às forças de âmbito militar; há, se quisermos, uma «civilização» dessas mesmas forças, com a passagem dos seus agentes a um estatuto de trabalhador semelhante ao dos outros trabalhadores e, como tal, com direito a sindicalização.” - Diário da Assembleia da República, I Série, nº 09 de 06-10-2001, p. 293.

a amputação de um direito constitucionalmente garantido aos trabalhadores, no âmbito do direito de associação sindical, que é o direito à greve.

7. A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ARTIGO 270º

Conforme anteriormente referido, a interpretação do texto constitucional não diverge em grande medida da interpretação das restantes normas jurídicas.

Preceitua o artigo 9.º do Código Civil, que a interpretação da lei não deve cingir-se à sua letra, mas reconstituir, a partir dos textos, o pensamento legislativo, tomando em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada, não podendo ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal.

É, pois, disso que iremos tratar neste Capítulo.

7.1. A lei pode estabelecer restrições

Do ponto de vista do léxico comum, a expressão “*pode*” parece não oferecer dúvidas.

Todavia, autores há, como JORGE MIRANDA, que consideram que o art.º 270º não confere apenas uma autorização constitucional, porque se trata de um verdadeiro poder-dever.⁴⁷

Com efeito, JORGE MIRANDA acrescenta ainda: «*Não por acaso, por isso, mais à frente o art.º 275º, nº 4, preceve, de modo peremptório, que os elementos das Forças Armadas “são rigorosamente apartidários e não podem aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política” Logo, em interpretação correctiva, onde no art.º 270º se lê pode tem de se ler deve.*»

Já GOMES CANOTILHO coloca dúvidas sobre a fórmula linguística, seja no sentido de configurar uma simples possibilidade de estabelecer restrições, seja de um dever de legislar restrições ao exercício de direitos dos cidadãos visados pela norma.⁴⁸

Na perspetiva do autor da presente dissertação, a expressão “*pode*” não oferece dúvidas de que se trata, tão só, de uma faculdade, ainda que reconhecendo que o legislador, quanto a

⁴⁷ «O artigo diz “*a lei pode estabelecer ... restrições*”. Mas poderia não estabelecer? A resposta é necessariamente negativa, em virtude do lugar institucional ocupado pelas Forças Armadas dentro do Estado-poder e em virtude da sua estrutura hierarquizada de comando, direção e disciplina.” MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p.627.

⁴⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. II, 4ª Edição, 2010, Coimbra Editora, p. 846.

determinados direitos, dificilmente abdicará de a utilizar, seja por razões de pacificação social, seja para evitar eventuais tentativas de captura do poder pelos militares.⁴⁹

Dito de outro modo, a expressão “*pode estabelecer*” corresponde à credencial constitucional exigida pelo princípio da reserva da Constituição, para que o legislador possa restringir direitos fundamentais, *in casu*, aos cidadãos detentores de determinado tipo de funções profissionais.

Também o argumento do art.º 275º, nº 4,⁵⁰ carece de fundamento, na medida em que o elemento das Forças Armadas que concorra a um cargo político não terá de o fazer com apoio partidário, não colocando, por isso, em causa, o apartidarismo das Forças Armadas. Da mesma forma, poderá fazer declarações políticas isentas de qualquer aproveitamento da arma, posto ou função militar. E note-se que o art.º 275º da Constituição, na sua versão originária, já estabelecia o apartidarismo das Forças Armadas e a proibição de aproveitamento da arma, posto, ou função, e tal não impediu os militares de participar ativamente na política nacional até 1982.

As garantias de isenção dos elementos das Forças Armadas, não justificam, por si só, a imperatividade do regime de restrições de direitos dos militares. O que não significa que o legislador não deva dispor de um instrumento constitucional para reforço dessas garantias, como a habilitação constitucional para restringir determinados direitos, que o legislador usará, ou não, de acordo com os critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.⁵¹

Debrucemo-nos agora sobre o enunciado linguístico: “*a lei pode estabelecer... restrições ao exercício dos direitos... por militares e agentes militarizados... bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança...e no caso destas...*”.

Se se proceder a uma interpretação corretiva da expressão “*pode*”, para se ler “*deve*”, tal correção afetará inelutavelmente todos os agentes visados pela norma. Nesse pressuposto, a lei

⁴⁹ Pode dar-se como exemplo que restrições de direitos que o legislador dificilmente abdicará, o direito de manifestação de militares envergando uniforme, a legitimidade passiva dos militares ou direitos de participação ativa na política partidária. São inúmeros os autores que alertam para o perigo da interferência dos militares na atividade política nacional, como verdadeiros burocratas. A este propósito SILVA PAULO a exemplo da tentativa de controlo da Autoridade Marítima Nacional, pela Marinha, refere que “*Há servidores do Estado, e militares em particular que pensam ter mais legitimidade do que os governantes, graças ao carácter permanente da sua função e transitoriedade dos políticos*”, PAULO, Jorge Silva – **A Autoridade Marítima Nacional**, Chiado Editora, 2015, pags. 102.

⁵⁰ “*As Forças Armadas estão ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidárias e os seus elementos não podem aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política.*”

⁵¹ Não poderemos desconsiderar a história da democracia portuguesa, que conta sucessivas tomadas do poder pelos militares (5 de outubro de 1910, 28 de maio de 1926, 25 de abril de 1974), e inúmeras tentativas de golpe de Estado (24 de agosto de 1820, 18 de maio de 1870, 18 de abril de 1925, 19 de julho de 1925, 8 de setembro de 1936, 11 de março de 1975, 25 de novembro de 1975), factos que poderão justificar uma maior compressão dos direitos civis e políticos dos militares, em reforço das garantias de isenção.

deveria restringir obrigatoriamente os direitos dos militares, dos agentes militarizados e também dos agentes dos serviços e das forças de segurança, ainda que a amplitude das restrições pudesse variar em face das exigências das respetivas funções profissionais. E, como sabemos, tal não sucede, pelo menos quanto aos serviços de segurança.⁵²

E se a lei deve restringir direitos, a inexistência de lei restritiva de direitos dos agentes dos serviços de segurança não violaria a disposição constitucional do art.º 270º, por omissão?

Ainda no elemento textual da norma, encontramos na sua parte final a “*não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical*”.

Se interpretarmos a norma corretivamente obteremos uma formulação sem sentido, pois se se o legislador constituinte quis dizer que a lei deve estabelecer restrições ao direito de associação, como poderá a lei reconhecer o direito de associação sindical não admitindo o direito de greve?

Pegando agora no elemento histórico da norma, constatamos que a redação do art.º 270º conferida pela primeira revisão constitucional teve presente uma intenção clara de possibilitar restrições de direitos fundamentais aos militares e agentes militarizados⁵³, em virtude da pretensa desmilitarização do regime político, deixando ao legislador ordinário a opção política de o fazer, se necessário for.

E sobre esta conceção, encontramos múltiplas declarações nos trabalhos preparatórios da 4ª revisão constitucional.⁵⁴

⁵² Quanto aos agentes dos serviços de segurança, não são conhecidas leis restritivas de direitos fundamentais ao abrigo da habilitação constitucional do art.º 270º, ao contrário dos militares das Forças Armadas e da GNR, por força dos artigos 26º a 34º da Lei de Defesa Nacional; agentes da Polícia Marítima pelo art.º 6º da Lei nº 53/98, de 18 de agosto, e agentes da PSP, pelo art.º 6º da Lei nº 6/90, de 20 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14/2002, de 19 de fevereiro.

⁵³ No decurso da primeira revisão constitucional, na discussão da formulação do art.º 270º, AMÂNDIO DE AZEVEDO (PSD) dá nota da intenção de restringir direitos: “*Podia adiantar alguma coisa, sem pretender ter ideias definitivas a este respeito, mas parece-me bem que comecemos a adiantar alguma coisa sobre esta matéria, pressuposto que estamos sensíveis à necessidade de estabelecer algumas restrições a alguns direitos consagrados na Constituição, no respeitante aos elementos das Forças Armadas, das forças militarizadas e das forças de segurança.*” – Diário da Assembleia a República, II Série, 3º Suplemento ao nº 106, de 16-06-1982, p.1998 (70). Na mesma discussão foi suscitada por SOUSA TAVARES (PSD) a adequabilidade da expressão “militarizados” para restringir direitos aos agentes das forças de segurança, pela intencionalidade de possibilitar a restrição de direitos, não só aos militares, como aos agentes das Forças de segurança, tendo a questão merecido a resposta inequívoca do Deputado do PS Nunes de Almeida (PS) e sem qualquer objeção dos demais deputados: “*Sr. Deputado Sousa Tavares, as forças militarizadas são: a GNR, a PSP, a Guarda Fiscal, a Polícia Marítima, os guardas florestais e outros. Abrange o que se pretende, mas não abrange aquilo que não se pretende abranger.*” – Diário da Assembleia a República, II Série, 3º Suplemento ao nº 106, de 16-06-1982, p.1998(72).

⁵⁴ “... um regime restritivo de direitos para militares não será necessariamente igual a um regime restritivo de direitos para membros de forças de segurança e muito menos o será para membros de serviços de segurança. Para além do mais, será necessário distinguir entre serviços de segurança que, pela sua natureza, impliquem alguma óbvia restrição de direitos, como é o caso, por exemplo, do Sistema de Informações da República, e outros serviços de segurança em que tal não se justifique - eventualmente, no domínio da Polícia Judiciária ou no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras”. “... estamos a falar de uma norma constitucional que tem um âmbito genérico e que prevê que a lei pode estabelecer restrições. Quando se refere que a lei “pode”, não quer dizer que a lei “deve”,

Face ao exposto, somos levados a concluir que a lei “*pode estabelecer*”, mas também “*pode*” não o fazer, ou até “*pode não o poder fazer*”, se tal não se mostrar necessário para a salvaguarda de outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos, uma vez que os direitos fundamentais não se tornam menos fundamentais, ou básicos, em virtude das funções profissionais dos seus titulares.

7.2. A estrita medida

O critério da estrita medida do art.º 270º vem reafirmar, de um modo especialmente qualificado, o princípio da proibição do excesso, já estabelecido nos números 2 e 3 do art.º 18º da Constituição.

Nas palavras de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “... a ênfase da fórmula utilizada (estrita medida) deixa ver que aqueles princípios têm aqui exigências ainda maiores, quanto mais não seja porque se trata de restrições excepcionais que atingem determinadas categorias de cidadãos.”⁵⁵.

Ou, de JORGE MIRANDA, “... só enquanto adequadas a essas exigências e nunca para além do estritamente necessário que lhes cabe estabelecer restrições.”⁵⁶

Também JORGE LEITE entende que “... o citado artigo, acentuando enfaticamente que as restrições para serem legítimas, haverão de reduzir-se à estrita medida das exigências das funções próprias das respectivas categorias de cidadãos, traduz uma particular exigência quanto à observância do princípio da proibição do excesso nas várias dimensões em que este se desdobra...”⁵⁷.

A doutrina é unânime no reconhecimento do princípio da exigibilidade em matéria de restrições de direitos fundamentais, pelo que a lei não poderá restringir direitos aos militares e agentes referidos pelo art.º 270º se a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente consagrados não o impuser.

(...) ou seja, não há uma cominação constitucional obrigatória mas, sim, uma faculdade ou uma cláusula constitucional de reserva de lei para que, por via legal, esse regime restritivo possa vir a ser estabelecido.”
Deputado JORGE LACÃO, Diário da Assembleia da República, I Série, nº 104, de 30-07-1997, p.3959.

⁵⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. II, 4ª Edição revista, Coimbra Editora, p.849.

⁵⁶ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p.629.

⁵⁷ LEITE, Jorge - Notas ao acórdão nº 103/87 do Tribunal Constitucional, I Encontro de Juristas, **Direitos Fundamentais do Cidadão: Sindicalismo e Polícia, intervenções e debate**, 3 de junho de 1989, edição da Comissão de Apoio ao Sindicalismo Policial, p.11.

Porém, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS entendem que a aferição da proporcionalidade pode ser entendida em sentido inverso. Isto é, *“assim como pode dar-se violação de uma norma constitucional, por as restrições serem arbitrárias e exorbitantes, também pode dar-se violação por eles não se mostrarem suficientes para assegurar as exigências daquelas funções.”*⁵⁸

Neste ponto discordo de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS. O art.º 270º não impõe restrições de direitos, mas apenas legitima o legislador a restringir direitos fundamentais para salvaguardar direitos e interesse constitucionalmente protegidos. Se esses interesses constitucionalmente protegidos vierem a ser afetados, o Estado poderá ser responsabilizado, mas não decorrerá daí uma inconstitucionalidade por omissão.

Imaginemos, num cenário hipotético, que o Corpo da Guarda Prisional decreta 30 dias de greve total. E que na sequência da greve, um dos presos termina o cumprimento da pena e vê-se ilegitimamente privado da liberdade para além do limite da pena. Não teremos dúvidas quanto ao dever de o Estado indemnizar o cidadão pela violação do seu direito fundamental. Mas poderá ser arguida a inconstitucionalidade por omissão, por não haver sido restringido o direito à greve aos agentes da Guarda Prisional? Creio que não, porque as restrições de direitos autorizadas pelo disposto no art.º 270º não visam salvaguardar a eficácia dos serviços, mas os valores e interesses constitucionalmente consagrados, na estrita medida das exigências das respetivas funções profissionais.⁵⁹

7.3. As exigências próprias das respetivas funções

A lei só poderá restringir os direitos na medida exata em que as funções profissionais dos militares e agentes sejam suscetíveis de condicionar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Para aferir sobre a estrita medida das exigências das respetivas funções, teremos previamente de definir as funções que poderão exigir tais restrições de direitos. Serão todas e quaisquer funções, em abstrato, ou deverão considerar-se, para efeito do estabelecimento de restrições ao exercício de direitos, as funções dos militares, militarizados e agentes, em concreto?

⁵⁸ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p.629.

⁵⁹ Sobre o argumento da eficácia dos serviços da PSP enquanto valor jusfundamente a proteger através das restrições de direitos, entende JORGE LEITE que «A meu ver, a retórica argumentativa desenvolvida a este propósito, pelo TC é manifestamente claudicante: claudica na medida em que invoca valores a que a CRP se não refere expressamente (os da eficácia e da disciplina da PSP) ou valores expressamente dirigidos à generalidade dos agentes do Estado (os da imparcialidade e da isenção). Nenhuma das invocadas razões, ou invocados “valores” são exclusivos da PSP.» LEITE, Jorge Notas ao acórdão nº 103/87 do Tribunal Constitucional, I Encontro de Juristas, **Direitos Fundamentais do Cidadão: Sindicalismo e Polícia, intervenções e debate**, edição da Comissão de Apoio ao Sindicalismo Policial, 3 de Junho de 1989, p.11.

Direi que, tendo os direitos, liberdade e garantias uma natureza eminentemente pessoal, a lei restritiva terá como limite a atividade funcional dos visados pelas restrições. Pois só assim se poderá respeitar a estrita medida das respetivas funções.⁶⁰

Esta perspetiva não passou despercebida nos trabalhos preparatórios da 4ª revisão constitucional: “(...) A *graduação, a adequação e a proporcionalidade* são uma *cominação expressa deste artigo 270.º e, naturalmente, o legislador ordinário não pode deixar de o ter em consideração, o que fará de acordo com a exigência das funções próprias que cada um estiver a desempenhar.*”⁶¹; e, posteriormente, na 5ª revisão constitucional, onde foi vincada a ideia de que as restrições de direitos deverão ser ajustadas às funções que individualmente estiverem cometidas aos respetivos agentes⁶².

7.4. Restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva, e a não admissão do direito à greve

Quanto às restrições de direitos fundamentais, matéria afluída no Capítulo 2 da presente dissertação, debruçar-nos-emos agora, de uma forma mais exaustiva, para que possamos apresentar uma interpretação constitucional adequada ao disposto no art.º 270º.

A expressão “restrição” pode ser definida como uma compressão de algo que se encontra na plenitude da sua extensão.

Assim as “*restrições ao exercício*” de um direito não são mais do que compressões dos limites do exercício desse direito pelo seu titular.

Quando analisadas numa perspetiva inversa, as restrições ao exercício de direitos constitucionalmente autorizadas constituem uma “*garantia dos direitos cujo exercício autoriza*

⁶⁰ Tomemos como exemplo, as funções de um enfermeiro militar, para aferição da estrita medida das restrições de direitos. Deverá o enfermeiro militar ver os seus direitos restringidos na mesma medida que o militar altamente treinado para combate integrado num corpo de elite? À primeira vista a natureza da função militar do elemento integrado no corpo de elite, por se encontrar especialmente direcionado para o uso da força coerciva e altamente destrutiva, justificará restrições de direitos mais acentuadas, do que no primeiro caso.

⁶¹ Intervenção do deputado Jorge Lacão na CERC da 4ª revisão constitucional, Diário da Assembleia da República, I SÉRIE, nº 104, de 30-07-1997, p.3959.

⁶² «*Poder-se-ão aqui levantar algumas questões, designadamente pelo facto de se usar a expressão “designadamente do direito à greve”. Não é, como é óbvio, inocente esta fórmula, porque também entendemos, nomeadamente no que diz respeito à PSP, que, eventualmente, outro tipo de direitos poderão estar em causa inerentemente ao exercício do direito à greve e a outros desta natureza no que diz respeito aos corpos especiais da própria PSP, que, como sabem, têm também, dentro da orgânica da PSP, pelas suas missões, algumas características particulares que podem justificar que tenham, do ponto de vista sindical, algum estatuto diferenciado relativamente ao comum dos agentes da PSP.*» - Intervenção do deputado do PSD GUILHERME SILVA, na Comissão Eventual para a 5ª Revisão Constitucional, Diário da Assembleia da República, II Série RC nº4, de 02-06-2001, p. 2.

a restringir”⁶³. Pois, só existindo, pode o direito ser comprimido na sua substância e âmbito de aplicação.

Mas para que exista um direito, terá de se manter intocado o seu núcleo essencial⁶⁴: “(...) o último dos limites às restrições dos direitos fundamentais, a linha de fronteira para além da qual se situa a sua aniquilação e não a sua mera restrição, o reduto intransponível por qualquer medida legal restritiva”⁶⁵.

VIEIRA DE ANDRADE acrescenta que “(...) mesmo que um bem considerado superior o exigisse ou parecesse exigir, no caso. (...) porque sempre é possível que o legislador invoque uma aparência com esse fim, julgamos preferível interpretar o n.º 3 do artigo 18.º em termos de resguardar o mais possível os direitos em face do legislador (...)”⁶⁶. Entende o autor que o conteúdo essencial referido no art.º 18º tem de entender-se como referente, não ao direito, mas ao preceito constitucional enquanto valor e garantia do direito fundamental.⁶⁷

A restrição de um direito fundamental nunca poderá tocar a totalidade desse direito⁶⁸, nem estender-se a todas as esferas da vida do sujeito.⁶⁹ E só será admitida quando se trate de salvaguardar um outro valor ou interesse constitucionalmente protegido, porque se trata de um poder excecional, que não se justifica como regra.⁷⁰

Quanto aos direitos fundamentais abrangidos pela norma, sobre os quais nos debruçámos já no Capítulo 4, cumpre notar que a técnica legislativa utilizada na consagração das restrições

⁶³ LEITE, Jorge - Notas ao acórdão n.º 103/87 do Tribunal Constitucional, I Encontro de Juristas, **Direitos Fundamentais do Cidadão: Sindicalismo e Polícia, intervenções e debate**, 3 de junho de 1989, edição da Comissão de Apoio ao Sindicalismo Policial, p.13.

⁶⁴ O art.º 18º, n.º 3, da CRP, consagra o princípio de salvaguarda do núcleo essencial dos direitos fundamentais: “As leis restritivas de direitos (...) não podem (...) diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”.

⁶⁵ LEITE, Jorge - Notas ao acórdão n.º 103/87 do Tribunal Constitucional, I Encontro de Juristas, **Direitos Fundamentais do Cidadão: Sindicalismo e Polícia, intervenções e debate**, 3 de junho de 1989, edição da Comissão de Apoio ao Sindicalismo Policial, p.12.

⁶⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Almedina, 5ª Edição, 2012, p. 284.

⁶⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Almedina, 5ª Edição, 2012, p. 285.

⁶⁸ “A restrição atinge um direito a título permanente, e sempre parcialmente”, MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV, Direitos Fundamentais, 3ª Edição, p.331.

⁶⁹ No caso das relações especiais de poder, a restrição está subordinada ao fim específico da relação de poder, pelo que não pode abranger aspetos que não lhe respeitam. VIEIRA DE ANDRADE dá como exemplo o dever de comportamento digno, mesmo fora do serviço, para afirmar a ilegitimidade de anular completamente a esfera da intimidade da vida privada dos funcionários e militares. ANDRADE, Vieira de – **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Almedina, 5ª Edição, 2012, pags. 293 e 294.

⁷⁰ ANDRADE, Vieira de – **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Almedina, 5ª Edição, 2012, p. 287.

prossegue uma enunciação taxativa⁷¹ dos direitos suscetíveis de restrição em virtude das funções próprias dos seus titulares.⁷²

Isto porque, é em virtude das suas funções no âmbito da defesa nacional, da segurança, da prevenção e repressão criminal, que se estabelece a relação especial entre o indivíduo e o poder, estando a medida das restrições de direitos dependente do tipo de poder que a relação especial envolve.⁷³ Por essa razão a restrição de direitos no âmbito dos estatutos especiais não vêm consagradas na constituição, contrariamente à convicção tantas vezes propalada pelo poder político⁷⁴. A Constituição apenas autoriza que a lei estabeleça restrições aos direitos do art.º 270º, admitindo a existência de um valor constitucional que justifique a especial ordenação dos direitos, cabendo ao legislador definir, face à natureza das funções, o estabelecimento de restrições objetivas na estrita medida das exigências da defesa nacional, da segurança, e da ordem interna e tranquilidade pública.

7.5. Militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, e agentes dos serviços e das forças de segurança

Para se proceder a uma interpretação adequada da norma, importa relembrar que a atual redação do artigo 270º resulta de um aperfeiçoamento em sede de revisão constitucional, designadamente das revisões constitucionais de 1982 e 1997.⁷⁵

⁷¹ O princípio da tipicidade das restrições é invocado pelo deputado JORGE MIRANDA na CERC, na 1ª Revisão Constitucional, como fórmula para a consagração da norma habilitante de restrições de direitos aos militares: *“Tinha aqui uma pista de solução, para eventual ponderação. E uma fórmula que corresponderia às ideias que aparece merecerem um certo consenso nesta Comissão: a necessidade de um preceito expresso; o princípio da tipicidade das restrições...”* – DAR II Série, nº 106, de 16-06-1982, p. 1998- (71).

⁷² Foi a tese que colheu na discussão parlamentar na primeira revisão constitucional. A sugestão partiu do deputado do CDS-PP Luís Beiroco: *“Pessoalmente, não gostaria de uma norma aberta que permitisse à lei restringir livremente o exercício de qualquer direito, inclinando-me mais para uma solução do tipo da que consta da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, que enumera taxativamente quais são os direitos que podem ser restringidos.”* – DAR, I Série, nº 106, de 16-06-1982, p. 1998 (69).

⁷³ A este propósito, VIEIRA DE ANDRADE entende que: *“(...) por vezes os titulares dos direitos fundamentais não são «meros indivíduos» ou «cidadãos», encontram-se em situações especiais de relação jurídica com os poderes públicos. Assim, os membros das Forças Armadas, os funcionários públicos, (...) não podem ser tratados, quanto ao gozo de certos direitos fundamentais, como titulares comuns.”*; *“Fala-se habitualmente a este propósito de «relações especiais de poder».”* ANDRADE, Vieira de – **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Almedina, Coimbra, 2012, p. 291.

⁷⁴ A título meramente exemplificativo, atendem-se as declarações do deputado Guilherme Silva (PSD) na CERC, nos trabalhos preparatórios da 5ª revisão constitucional para alteração do art.º 270º, que são elucidativas sobre a preconceção de haver restrições de direitos por via da Constituição: *“Quero deixar aqui esclarecida uma questão. Levantou-se ou poderá levantar-se alguma dúvida sobre se esta fórmula envolve implicitamente a ideia de que poderá ser reconhecido o direito de constituição de sindicatos, designadamente nas forças com o estatuto militar, como é a GNR. E óbvio que não! Essa é uma restrição que decorre do artigo 270.º, que se refere ao direito de associação. Não me parece que possa ser contemplado, e a História, no que diz respeito ao direito de associação em relação a estas instituições, é clara.”* Diário da Assembleia da República, II série RC nº4, de 02-06-2001), p.2.

⁷⁵ A formulação inicial da norma, publicada pela Lei Constitucional nº 1/82, visava apenas possibilitar restrições de direitos aos militares e agentes militarizados, considerando como militarizados, para o efeito, os agentes das

Comecemos, antes de mais, por diferenciar as categorias de agentes catalogadas no art.º 270º:

7.5.1. Os militares

JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS entendem que os “*Militares são os elementos integrantes das Forças Armadas...*”⁷⁶. Mas será esta conceção suficientemente rigorosa, atenta a caracterização dos profissionais da Guarda Nacional Republicana como militares, e sujeição dos seus quadros ao Estatuto da Condição Militar⁷⁷?

Também BERNARDO COLAÇO entende que “...*não sendo conhecido nem viável o ingresso de um profissional da GNR nas fileiras das FA apesar de ser qualificado de "militar", a instituição na sua globalidade acaba por ser composta por "militares" não militares*”, e conclui que “*A Constituição não prevê duas categorias de militares. Militares são na verdade os das FA; não há militares de minúsculo.*”⁷⁸.

A este propósito, a Lei nº 29/82, de 11 de dezembro, no seu art.º 69º, nº 1, alude aos elementos da Guarda Nacional Republicana como “*militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo na Guarda Nacional Republicana*”. Considerando que a Guarda Nacional Republicana era composta por militares do Exército, e militares da Guarda Nacional Republicana⁷⁹ (e ainda o é, mas apenas ao nível do topo da pirâmide hierárquica), quais os agentes militarizados da Guarda Nacional Republicana a que o legislador se refere?

forças de segurança. Aproveitando a 4ª revisão Constitucional, o legislador clarificou o alcance da norma, separando os agentes militarizados, dos agentes das forças de segurança, e acrescentando ao elenco dos agentes suscetíveis a restrições de direitos, os dos serviços de segurança.

⁷⁶ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p.627.

⁷⁷ A Lei nº 11/89, de 1 de junho, estabelece as *Bases do Estatuto da Condição Militar*, aplicável aos militares das Forças Armadas, nos termos do art.º 1º do EMFAR, aprovado e publicado em anexo ao Decreto-lei nº 236/99, de 25 de junho. Quanto à GNR, o art.º 1º, nº 1 da Lei Orgânica da GNR, aprovada pela Lei nº 63/2007, de 6 de novembro, define aquela força como “*uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas*”, e sujeita os seus militares, por força do disposto no art.º 19º, nº 1, ao Estatuto da Condição Militar.

⁷⁸ COLAÇO, Bernardo - “**GNR: força militar de segurança ou força de segurança com militares?**”, Diário de Notícias online, 04 fevereiro 2013.

⁷⁹ No que respeita à natureza estatutária do pessoal da GNR, o modelo de organização estabelecido pelo Decreto-lei nº 33905, de 2 de setembro de 1944, em vigor à data da publicação da Lei nº 29/82, referia-se à GNR como um prolongamento do Exército. Porém, tal não concretiza a distinção feita pela Lei nº 29/82 quanto à existência de militares e agentes militarizados na GNR. No que respeita ao recrutamento de oficiais, o art.º 11º, nº 1, refere que os oficiais da GNR serão requisitados ao Ministério da Guerra. Quanto às praças, o art.º 13º preceitua que será feito entre as praças do Exército ou da Armada. Releva aqui a diferença de procedimento, no caso dos oficiais integram a GNR por requisição e a título provisório, não podendo permanecer mais de 10 anos ao serviço da GNR, enquanto as praças são recrutadas. Retrocedendo a 1922, o Decreto 8064, de 13 de março, refere no seu preâmbulo: “*julgamos ficar bem expresso e definido que a Guarda Nacional Republicana não é um organismo militar aparte, mas que constitui como que um prolongamento do Exército, cujos elementos com uma organização adequada ao fim especial a que são destinados, se encontram à disposição do ministério do interior para desempenhar serviço de polícia*”. Já no art.º 4º, acrescenta que “*O pessoal da Guarda Nacional Republicana, como parte integrante das forças militares da República, tem deveres e direitos idênticos aos que competem aos oficiais e praças de pré do*

Só poderemos conceber que a Lei de Defesa Nacional diferencia o estatuto de militares do Exército em serviço na Guarda Nacional Republicana, designando-os de militares, por contraposição ao estatuto dos agentes originários da Guarda Nacional Republicana, designados de militarizados.

Outra nota importante que a Lei nº 29/82 nos deixa tem, que ver com a referência que faz à Polícia de Segurança Pública no art.º 69º, nº2, omitindo a menção de *militares* ou *militarizados*, quando aquela força policial, à data da elaboração da lei, era uma “*organização militarizada*” e tinha nos seus quadros oficiais superiores e generais do Exército e agentes de Polícia ⁸⁰.

Poderemos assim concluir que a Lei nº 29/82, em matéria de restrições de direitos, diferencia os militares das Forças Armadas, os militarizados da Guarda Nacional Republicana, e os agentes da Polícia de Segurança Pública, conclusão que é consentânea com a opinião dos autores acima referidos.

Também a Constituição nos confere algum apoio interpretativo quanto ao conceito em análise, sobretudo no seu art.º 275º, nº 1, preceituando que “*Às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República.*”.

Que significado poderemos extrair da expressão “*defesa militar*”, se não no sentido bélico do termo? Até por contraposição com a expressão *defesa civil* (proteção civil) que está conotado com uma natureza claramente pacifista ou assistencial. Ou, pelo menos, não beligerante.

O que significa que, às Forças Armadas cabem os assuntos militares, sendo, por essa razão, comumente apelidada de “*instituição militar*”⁸¹. E não vemos nenhuma outra instituição ser denominada instituição militar, se não as Forças Armadas, ainda que estruturadas militarmente, como é o caso da Guarda Nacional Republicana.

Mas se à Guarda Nacional Republicana não cabem os assuntos militares, porque os designa a lei como militares e agentes militarizados da Guarda Nacional Republicana? Qual o denominador comum entre militares das Forças Armadas e militares da Guarda Nacional Republicana? Será a proveniência das Forças Armadas?

Exército”, firmando, por um lado, a natureza militar da GNR, mas operando, por outro, a distinção entre os oficiais da GNR e os oficiais do Exército.

⁸⁰ O art. 1º do Decreto-lei nº 39497, de 31 de dezembro de 1953, definia a PSP como “*um organismo militarizado dependente do Ministério do Interior*”. Definição que veio a ser abandonada no Decreto-lei nº 151/85, de 9 de maio, que passou a definir a PSP como “*uma força de segurança que visa assegurar a ordem e a tranquilidade públicas, no respeito da legalidade democrática, dos direitos dos cidadãos, e na prossecução dos objectivos definidos na lei e prosseguidos pelo Governo*”. Quanto aos quadros da PSP, de acordo com o Decreto-lei nº 39497, dividiam-se em Oficiais do Exército, Agentes de Polícia, funcionários e outro pessoal.

⁸¹ É vulgar encontrarem-se referências às Forças Armadas, quer na literatura, quer na legislação específica, com a designação instituição militar, como é o caso do EMFAR publicado pelo Decreto-lei nº 90/2015, de 29 de maio.

De acordo com a respetiva Lei Orgânica, a Guarda Nacional Republicana é “(...) *uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas* (...)”⁸², sendo aplicável aos seus “*militares*” o estatuto da condição militar ⁸³.

Verifica-se que a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana não diferencia militares oriundos do Exército, dos demais militares, aplicando a todos o estatuto da condição militar, que lhes confere direitos e deveres específicos pela também específica vocação militar.

Direi que, perante os elementos supra referidos, a definição do conceito pode fazer-se de dois pontos de vista distintos:

Do ponto de vista material, é militar o agente integrado nas Forças Armadas com funções estritamente militares em matéria reservada pela Constituição às Forças Armadas. Isto é, a defesa militar da República (art.º 275º da Constituição da República Portuguesa).

Do ponto de vista organizatório, podem ser considerados “*militares*”, os agentes do Estado integrados em organizações de tipo militar, abrangidos por um estatuto profissional assente na condição militar.

Considerando, que o elemento essencial para o estabelecimento de restrições de direitos autorizados pelo disposto no art.º 270º da Constituição, não é a condição militar, nem a natureza organizatória das instituições, devemos, pois, considerar a expressão “*militares*”, para efeitos de interpretação da norma do art.º 270, na perspetiva material do termo. Isto é, na perspetiva defendida por JORGE MIRANDA, de que são os elementos militares das Forças Armadas, tendo em conta que os da Guarda Nacional Republicana, sendo elementos de uma força de segurança, estão abrangidos na parte da norma atinente às forças de segurança.

7.5.2. Os agentes militarizados

No que respeita à definição de agentes militarizados, dizem-nos JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS que “*são os elementos integrantes da Guarda Nacional Republicana, porque têm um estatuto equiparado aos militares*”⁸⁴.

Como vimos no subcapítulo anterior, esta conceção encontra-se em harmonia com a definição que os autores têm em relação ao termo “*militares*”.

⁸² Vid. art.º 1º, nº 1, da Lei nº 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a Lei Orgânica da GNR.

⁸³ Vid. art.º 19º, nº 1, da Lei nº 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a Lei Orgânica da GNR.

⁸⁴ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p.627.

Também GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA se aproximam da mesma definição quando referem que “*agentes militarizados são os elementos de certas organizações de polícia que, embora não incluídas nas forças armadas, possuem um estatuto idêntico (forças militarizadas, na linguagem corrente).*”⁸⁵

A definição oferecida por ambos os autores é consentânea com a disposição do art.º 69º, nº 1, da Lei nº 29/82, e até com os trabalhos preparatórios da primeira revisão constitucional, na formulação do artigo 270º. Todavia, não será hoje de acolher nenhuma das aceções, por não oferecerem uma definição suficientemente rigorosa do conceito.

Desde logo, porque desconsideram a existência de agentes militarizados nos ramos das Forças Armadas, designadamente, o pessoal militarizado da Marinha⁸⁶, e o pessoal militarizado do Exército⁸⁷, os quais não exercem quaisquer funções policiais, e que, por razões óbvias, terão de se encaixar na definição de militarizado.

Já BERNARDO COLAÇO encaminha a definição do conceito para os “*agentes integrados em organizações militares e sujeitos ao Regulamento de disciplina militar*”⁸⁸. À data em que foi proferida esta definição fazia sentido. Hoje, todavia, parece não ter suficiente alcance, dado que o regulamento de disciplina militar já não se aplica aos “*militarizados*” das Forças Armadas⁸⁹. A propósito do conceito de “*agentes militarizados*”, o acórdão do Tribunal Constitucional nº 103/87 definiu-o da seguinte forma: «*o conceito de “agentes militarizados” há-de ser entendido como referindo-se, não a agentes com um “estatuto idêntico”, mas antes a agentes que, sob certo ponto de vista, se encontram numa “situação organizatória” similar à dos militares*”.

Ainda hoje parece ser esta a definição que mais se adequa à caracterização do conceito.

Ultrapassadas as evidentes dificuldades conceptuais, centremo-nos na redação do art.º 270º da Constituição, para extrair o alcance da expressão “*agentes militarizados*”.

⁸⁵ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p.846.

⁸⁶ Art.º 2º do Decreto-lei nº 282/76, de 20 de abril, parcialmente revogado pelo Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro.

⁸⁷ Decreto-lei nº 550-R/76, de 12 de julho, que cria o quadro de pessoal militarizado do exército.

⁸⁸ “*A partir daqui e a falar-se de agentes militarizados (art.º 270º CR) a expressão só se confina aos soldados da GNR e da GF, integrados em organizações militares e sujeitos ao Regulamento de Disciplina Militar. Nestes não estão seguramente incluídos os agentes da PSP...*” BERNARDO COLAÇO, **Comentário ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça** de 29-06-1983, Revista do Ministério Público, ano 5º, Volume 19, págs. 112 e 113.

⁸⁹ A este propósito, o acórdão do Tribunal Constitucional nº 308/90 declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do nº 2, do art.º 4º, do Decreto-Lei nº 282/76, de 20 de abril, na medida em que mandava aplicar ao pessoal militarizado da Marinha, o Regulamento de Disciplina Militar.

Na redação dada pela 1ª revisão constitucional, de 1982, o conceito abrangia todos os agentes que se encontravam «numa “situação organizatória” similar à dos militares», onde se incluíam, não só, os militarizados das Forças Armadas, mas também os agentes das forças de segurança.

Na redação introduzida pela 4ª revisão constitucional, de 1997, o legislador constituinte veio reconhecer a diferente natureza das funções dos militares, dos agentes militarizados e dos agentes dos serviços e das forças de segurança, operando uma clarificação constitucional da norma.

Assim, por força da Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de setembro, e inserção da expressão “serviços e forças de segurança”, a situação organizatória das forças de segurança, que anteriormente prevalecia sobre estatuto profissional dos agentes⁹⁰, perde relevância, o que nos permite concluir que o conceito de “agentes militarizados”, a que o art.º 270º se refere, é unicamente aplicável aos agentes dos quadros militarizados das Forças Armadas.

7.5.3. Os agentes dos serviços e das forças de segurança

A Lei de Segurança Interna define as forças e serviços de segurança como “organismos públicos” que “concorrem para garantir a segurança interna” e elenca o conjunto de organismos que têm essa mesma missão.⁹¹

Não distingue, porém, as forças de segurança, dos serviços de segurança, pelo que se mostra necessário procurar uma definição que permita extrair as missões que se encontram cometidas a cada um, e subsequentemente, as funções dos respetivos agentes no âmbito das relações especiais de poder, que possam justificar o estabelecimento de restrições de direitos.

JOÃO RAPOSO distingue as “forças de segurança” e os “serviços de segurança” da seguinte forma: “a designação de forças de segurança assenta melhor às corporações policiais que têm por missão assegurar a manutenção da ordem e segurança públicas e o exercício de direitos fundamentais dos cidadãos, dispondo para o efeito de uma estrutura organizativa fortemente hierarquizada, especialmente habilitada para o uso de meios coercivos – e daí a expressão forças de segurança, à semelhança das forças armadas.”⁹²; “Por seu turno, os serviços de

⁹⁰ Em resultado da interpretação dada ao art.º 270º da CRP pelo Tribunal Constitucional, no acórdão nº 103/87, p.13 e 14, a PSP continuava a ser uma força militarizada, e os seus agentes, “agentes militarizados no sentido em que destes se fala no art.º 270º da Constituição”, porque a qualificação «de que a PSP é uma polícia “cívica”, respeitará à função desse organismo (...) a de que é um corpo “militarizado”, já tem a ver com a sua forma, isto é, com o seu modelo organizatório, a sua estrutura interna, o seu modo de actuação.»

⁹¹ Cfr. Art.º 25º, nº 1 da Lei nº 53/2008, de 29 de agosto.

⁹² RAPOSO, João - **Direito Policial I**, Centro de Investigação do ISCP SI, Almedina, 2006, p.49.

*segurança são os demais serviços, não necessariamente policiais, que concorrem para garantir a segurança interna, prescindindo, para o efeito, de uma organização daquele tipo.”*⁹³. Ou, de uma forma mais simplista, RUI PEREIRA “... nós temos encaixado alguma distinção básica entre forças e serviços de segurança. As forças de segurança exercem a força em nome do Estado. E os serviços de segurança têm funções complementares”⁹⁴.

Já FRANCISCO DE SOUSA define força de segurança como “a parte da força armada que o Estado especializa na prevenção e repressão dos conflitos internos perturbadores da ordem e segurança públicas, com recuso, se necessário, à coação física e armada.”⁹⁵

Na conceção de JOÃO RAPOSO, são forças de segurança a Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública e Polícia Marítima, “que desenvolvem funções de segurança pública dispondo para o efeito de uma estrutura organizativa militarizada ou, no segundo caso, inspirada no modelo castrense.”⁹⁶

Quanto aos serviços de segurança, são a Polícia Judiciária⁹⁷, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras⁹⁸ e o Serviço de Informações e Segurança, sendo, este último, um serviço de segurança sem estatuto policial⁹⁹.

⁹³ RAPOSO, João - **Direito Policial I**, Centro de Investigação do ISCPSP, Almedina, 2006, p.49.

⁹⁴ PEREIRA, Rui – 1ª Conferência, **O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA – Perspetiva da Segurança e dos Direitos dos Cidadãos, Intervenções e debate**, 14 de novembro de 2013, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Edição da Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima, p. 100.

⁹⁵ SOUSA, António Francisco de – **A Polícia no Estado de Direito** (Polícia administrativa e forças de segurança), Porto, 2007, p. 161.

⁹⁶ Concordando, SILVA, Germano Marques da, e VALENTE, Monteiro “Contudo, apenas a Guarda Nacional Republicana (...), a Polícia de Segurança Pública e a Polícia Marítima (...) podem ser caracterizadas como Forças de Segurança, ainda que a sua natureza militar, paramilitar ou civil, possa entre elas ser divergente.”, SILVA, Germano Marques da, e VALENTE, Monteiro – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - **VOLUME COMEMORATIVO DOS 20 ANOS**, Almedina, outubro de 2005, p.984. Já RUI PEREIRA tem um entendimento diferente sobre a caracterização da Polícia Marítima: “E a Polícia Marítima? Bem, a Polícia Marítima, aparentemente é uma força de segurança também. É ao mesmo tempo serviço e força de segurança com uma área de intervenção limitada. É a única. Porque as únicas forças de segurança em Portugal são efetivamente a PSP e a GNR. Realmente a Polícia Marítima, aparentemente, é uma força de segurança com uma intervenção limitada, para além de serviço de segurança.”. PEREIRA, Rui – 1ª Conferência, **O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA – Perspetiva da Segurança e dos Direitos dos Cidadãos, Intervenções e debate**, 14 de novembro de 2013, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Edição da Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima, p. 100.

⁹⁷ De acordo o art.º 1º, nº 1 da Lei Orgânica da Polícia Judiciária, aprovada e publicada pela Lei nº 37/2008, de 6 de agosto, “A PJ tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes”, missão apenas enquadrável no âmbito de um serviço de segurança.

⁹⁸ Quanto ao SEF, o art.º 1º do Decreto-lei nº 252/2000, de 16 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-lei nº 240/2012, de 6 de novembro, preceitua que “O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, abreviadamente designado por SEF, é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna...”.

⁹⁹ A Lei nº 30/84, de 5 de setembro, na sua redação atual, preceitua no art.º 21º que “O Serviço de Informações de Segurança é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.”, que, de acordo com

Todavia, o preceito do art.º 25º, nº 3, da Lei de Segurança Interna categoriza, de forma diferenciadora, duas entidades do elenco de organismos públicos que concorrem para garantir a segurança interna: “*os órgãos da Autoridade Marítima Nacional*” e “*os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica*”.

Serão os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica, forças ou serviços de segurança?

Preceitua o nº 3, do art.º 25º, da Lei de Segurança Interna, que: “*Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação: a) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; b) Os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica*”.

Note-se que o elemento literário da norma, ao preferir a formulação “*Exercem ainda funções de segurança*”, ao invés da expressão “*funções de segurança interna*”, utilizada no nº 2 do mesmo artigo, indicia estarmos perante um terceiro género de organismos públicos.

Apreciemos a génese e atribuições destas forças, para melhor perceber o seu enquadramento na segurança interna.

O Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de março, cria o Sistema de Autoridade Marítima¹⁰⁰. Na nova conceção, o Sistema de Autoridade Marítima passa a ser um “*quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima*.”¹⁰¹

Por “*autoridade marítima*” entende-se, “*o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos actos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional*.”¹⁰²

o art.º 4º, nº 1, não dispõem de funções policiais “*Os funcionários ou agentes, civis ou militares, dos serviços de informações previstos na presente lei não podem exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais*.”.

¹⁰⁰ O SAM, na versão criada pelo Decreto-Lei nº 300/84, de 7 de setembro, era um sistema que, tendo por função garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob a jurisdição nacional, se encontrava na dependência direta do Chefe do Estado-Maior da Armada. De notar que a Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de setembro, veio estabelecer uma separação estanque entre a componente da Defesa Nacional e a da Segurança Interna, separação essa que não encontra correspondência no SAM. A partir de 1991, por força do nº 2 do art.º 7º Decreto-Lei nº 451/91, de 4 de dezembro, reafirmado pelo art.º 3º do Decreto-Lei nº 47/93, de 26 de fevereiro, que aprova a Lei Orgânica do MDN, o SAM passou para a tutela direta do Ministro da Defesa Nacional, com faculdade de delegação das competências na chefia militar da Marinha.

¹⁰¹ Cfr. Art.º 2º do Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de março.

¹⁰² Cfr. Art.º 3º do Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de março.

Neste modelo, o Sistema de Autoridade Marítima é composto por um conjunto de entidades sobre a tutela de diversos ministérios, destinado a garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos, e a assegurar tarefas de interesse público, como o controlo da navegação, o combate à poluição marinha, a preservação dos recursos naturais e do património subaquático, conforme preceitua o art.º 6º do referido diploma legal.

Sucedem que algumas das atribuições do Sistema de Autoridade Marítima eram desenvolvidas por serviços da Marinha, ou executadas pelos órgãos do anterior modelo do Sistema de Autoridade Marítima, assentes estruturalmente na orgânica do ramo militar, situação que colidia com os preceitos constitucionais relativos às atribuições das Forças Armadas.

A solução passou pela criação de uma entidade de coordenação dos serviços da Marinha que exercem funções no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima, a qual foi designada de Autoridade Marítima Nacional.¹⁰³

A Autoridade Marítima Nacional é assim, e tão-só, uma *“estrutura de coordenação e administração de órgãos e serviços que, integrados na Marinha, possuem competências ou desenvolvem acções enquadradas no âmbito do SAM”*.¹⁰⁴

Perante este retrato da Autoridade Marítima Nacional, suscita-se de imediato uma questão: que *“órgãos”* da Autoridade Marítima Nacional exercem funções de segurança?

Preceitua art.º 3º do Decreto-Lei nº 44/2002, que a Autoridade Marítima Nacional compreende como órgãos e serviços: o Conselho Consultivo da AMN, a Comissão de Domínio Público Marítimo, a Direção-geral de Autoridade Marítima e a Polícia Marítima.¹⁰⁵

Relembrando que a Polícia Marítima é uma Força de Segurança, a Polícia Marítima só poderia ser integrada na estrutura da Autoridade Marítima Nacional por lei da Assembleia da República.¹⁰⁶

Mas poderemos considerar a Polícia Marítima um órgão ou serviço da Autoridade Marítima Nacional apenas porque o legislador o fez constar no Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, ainda que não tenha sido suscitada a inconstitucionalidade? Estaremos nós perante uma

¹⁰³ Por essa razão o legislador, no art.º 2º, nº 2, do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, designou o Chefe de Estado-Maior da Armada, por inerência, Autoridade Marítima Nacional

¹⁰⁴ Cfr. Art.º 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de março. Importa referir que, por força do disposto no art.º 41º, nº 3, al. c), do Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de dezembro, os referidos órgãos foram entretanto extintos por fusão na AMN.

¹⁰⁵ Cfr. Art.º 3º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 235/2012, de 31 de outubro.

¹⁰⁶ O preceito do art.º 164º, al. u), da CRP, reserva a competência legislativa em matéria de regime de forças de segurança, em favor da Assembleia da República.

revogação tácita do art.º 1º, nº 1, do Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, pelo princípio *lex posterior derogat priori*?

Para responder a estas questões, teremos de regressar ao Decreto-Lei nº 43/2002.

Preceitua o art.º 6º, nº 1, do referido diploma legal, que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do Sistema de Autoridade Marítima, a Autoridade Marítima Nacional, a Polícia Marítima, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Inspeção-geral das Pescas, o Instituto da Água, o Instituto Marítimo-Portuário, as Autoridades Portuárias, a Direção-geral de Saúde, e a Autoridade Nacional de Controlo e Tráfego Marítimo.¹⁰⁷

Como se pode constatar, o legislador faz referência à Polícia Marítima em dois diplomas dimanados do mesmo dia: no preceito do art.º 7º, nº 1, al. b) do Decreto-lei 43/2002, de 2 de março; e no preceito do art.º 3º, nº 1, al. d), do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março.¹⁰⁸

Sendo a Polícia Marítima, à luz das atribuições do Decreto-lei nº 248/95, de 21 de setembro, uma força de segurança¹⁰⁹, integrada no Sistema de Autoridade Marítima a par de outras forças e serviços de segurança, não será de admitir como juridicamente válida a tese da integração da Polícia Marítima nos órgãos da Autoridade Marítima Nacional¹¹⁰, pelo que se conclui que nenhum dos órgãos da Autoridade Marítima Nacional é força ou serviço de segurança.

No que concerne aos órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica, após efetuar uma pesquisa exaustiva pela legislação nacional sobre a génese e respetivo quadro de competências, não

¹⁰⁷ Contém a alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº 263/2009, de 28 de setembro. Entretanto algumas das entidades mudaram a sua denominação, como o Direção-geral das Pescas e o Instituto Marítimo Portuário, que, por fusão, deram origem à Direção-geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos.

¹⁰⁸ A Polícia Marítima foi criada no SAM pelo Decreto-lei nº 248/95, de 21 de setembro; viu-se confirmada no SAM pelo Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de março; e reconfirmada, ainda que de forma ambígua, pelo Decreto-Lei nº 235/2012, já que este último diploma não retira a Polícia Marítima do SAM, mas reafirma a sua integração na AMN.

¹⁰⁹ O Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, no seu art.º 1º, cria a Polícia Marítima no SAM e define-a como força policial, sem fazer referência à natureza de Força de Segurança. Todavia, foi em reconhecimento dessa natureza que o legislador inseriu o Comandante-geral da Polícia Marítima, no Conselho Superior de Segurança Interna, a par do Comandante-geral da GNR, e demais diretores das Forças e Serviços de Segurança. Cfr. preceito do art.º 12º, al. h) da Lei nº 59/2015, de 24 de junho.

¹¹⁰ Sendo a Polícia Marítima pré-existente face à AMN; tendo em conta que a AMN assenta estruturalmente num dos ramos das Forças Armadas; tendo presente a separação constitucional entre a segurança interna e a defesa nacional (Cfr. Art.º 272º, 273º e 275º da CRP); atendendo que o Decreto-Lei 248/95, de 21 de setembro, e o Decreto-Lei nº 43/2002, encontram perfeita harmonia, quer entre si, quer perante o restante ordenamento jurídico; considerando que o Decreto-lei nº 44/2002, de 2 de março, tinha apenas por objeto, regulamentar a AMN; a interpretação da AMN como força de segurança, por receção das competências da Polícia Marítima não é passível de admitida, por contrariar a unidade do sistema jurídico e por colidir com os preceitos constitucionais relativos à competência legislativa e atribuições das Forças Armadas. E convenhamos que, a título exemplificativo, não bastaria ao legislador referir no Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, que a PJ constitui um dos órgãos da AMN, para que a AMN passasse a ser um serviço de segurança com a especial vocação para a investigação e prevenção criminal.

foram encontradas quaisquer disposições relativas ao sistema.¹¹¹ Na falta de orientação da lei, recorremos à afinidade entre as expressões “*autoridade aeronáutica*” e “*autoridade marítima*”.

No Sistema de Autoridade Marítima, encontramos uma entidade designada de Autoridade Marítima Nacional, que, não sendo força, nem serviço de segurança, exerce funções no sistema de segurança interna com os recursos da Marinha. Também na vertente aeronáutica encontramos a Autoridade Aeronáutica Nacional, que assenta organicamente na estrutura da Força Aérea Portuguesa, exerce funções de policiamento aéreo, não sendo, porém, força, nem um serviço de segurança.¹¹²

Lançando agora mão do elemento histórico da Lei de Segurança Interna, encontramos no quadro da Lei nº 20/87, de 12 de junho, entre o elenco de organismos públicos que exercem funções de segurança interna, os órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica.¹¹³

Na formulação da Lei nº 53/2008, de 29 de agosto, o legislador optou por mudar a localização destes órgãos para um elenco separado das forças e serviços de segurança, pela afinidade e natureza instrumental dos ramos militares¹¹⁴.

7.6. A não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical

Inciso na parte final da norma do art.º 270º da Constituição, foi introduzido na 5ª revisão constitucional, em 2001.

O objetivo da inserção da expressão “... e no caso destas, a não admissão do direito à greve” foi o de restringir o direito à greve do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, e viabilizar politicamente o direito de associação sindical¹¹⁵, dado que, do ponto de vista constitucional, nada impedia o legislador de o fazer.

¹¹¹ Ao contrário do SAM, que encontra expressão no art.º 3º, nº 2 b) do Decreto-Lei nº 47/93, de 26 de fevereiro, na estrutura orgânica do Ministério da Defesa Nacional, o Sistema de Autoridade Aeronáutica não consta. Atendendo que os órgãos do sistema de autoridade aeronáutica já constavam na Lei de Segurança Interna de 1987, a sua ausência da do Decreto-Lei nº 47/93, poderá indiciar uma diferente tutela governativa relativamente ao SAM. Adicionalmente foi efetuada uma pesquisa nas sucessivas Leis Orgânicas do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, tutela governamental da Direção-geral da Aviação Civil, e dos Aeroportos de Portugal, não tendo sido encontrada qualquer referência ao sistema de autoridade aeronáutica.

¹¹² O art.º 16º, nº 1, da Lei nº 28/2013, de 12 de abril, autoexclui o Serviço de Policiamento Aéreo da Autoridade Aeronáutica Nacional, das forças e serviços de segurança: “*As forças e serviços de segurança e o SPA têm o dever de cooperar entre si, designadamente através da comunicação de informação necessária para a prossecução dos seus objetivos específicos e da atuação conjunta, sempre que necessário.*”

¹¹³ Cfr. Lei nº 20/87, de 12 de junho, preceito do art.º 14º, al. f).

¹¹⁴ De acordo com o art.º 2º, do art.º 2º, do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, o Chefe do Estado-Maior da Armada é, por inerência, a AMN. Também o art.º 3º da Lei nº 28/2013, de 12 de abril, preceitua que o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea é, por inerência, a Autoridade Aeronáutica Nacional.

¹¹⁵ “*Efectivamente, a questão do sindicato da polícia vem arrastando-se há muito tempo e o PSD pôs sempre a questão de que nada teria a opor ao reconhecimento do sindicato da polícia, desde que ficasse clarificado e*

Porque se tratava de um direito insuscetível de ser restringido por lei, por carecer de norma constitucional habilitante¹¹⁶, o legislador constituinte promoveu a inserção de uma norma possibilitadora da restrição do direito à greve a alguns agentes detentores de estatutos especiais. A inserção constitucional da restrição do direito à greve deu origem a uma profunda discussão parlamentar na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, sanada após a audição de JORGE MIRANDA que apontou a solução no quadro do disposto no art.º 270.¹¹⁷

Todavia, JORGE LACÃO aponta uma formulação textual, reportando a restrição do direito à greve exclusivamente às forças de segurança, por entender que aos militares e agentes militarizados das Forças Armadas não haveria lugar, sequer, ao direito de associação sindical¹¹⁸, sugestão essa, que acabaria por colher apoio parlamentar.

A proposta de JORGE LACÃO vem a revelar-se ultra restritiva de direitos, na medida em que, conforme o próprio cuidou de referir, cria “*uma solução inequívoca*” de “*proibição do direito à greve*”¹¹⁹.

salvaguardado que esse reconhecimento não envolvia, por razões de imperativo constitucional, o reconhecimento também do direito à greve. Era uma questão que não poderíamos deixar de colocar nestes termos. E, felizmente, no quadro das conversações preparatórias que ocorreram no quadro desta revisão, designadamente entre o Presidente do PSD e o Sr. Primeiro-Ministro e líder do Partido Socialista, foi possível estabelecer a compreensão e a receptividade para inserir esta matéria. Não fazia, pois, sentido que fizéssemos uma revisão extraordinária e não a aproveitássemos para resolver esta questão.” GUILHERME SILVA na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, Diário da Assembleia da República, II serie RC nº4, de 02-06-2001, pag.2.

¹¹⁶ “(...) uma norma que estabeleça restrições ao direito à greve é uma norma restritiva. O princípio geral é o princípio da liberdade, aliás, também em relação a outros direitos, como a liberdade de expressão e o direito de petição, que já constam do artigo 270.º. Para haver restrições, de duas uma: ou se estabelecem as restrições artigo a artigo ou, então, faz-se apelo — como a Constituição faz, e parece-me bem — a uma cláusula de carácter geral, como a do artigo 270.º, no âmbito da Administração Pública, salientando que essas pessoas são funcionários ou agentes da Administração Pública — do Estado ou de entidades públicas.”. Declarações de JORGE MIRANDA na CERC, 5ª Revisão, Diário da Assembleia da República, II Série – RC nº 8, 27 de junho de 2001, p.16.

¹¹⁷ “Mas, se se entender que é necessário especificar a referência à greve, então, o lugar próprio será esse mesmo artigo 270.º”. Segundo este preceito, «a lei pode estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança (...)», pelo que bastaria acrescentar a expressão «e do direito à greve». Bastaria acrescentar, a seguir à expressão «capacidade eleitoral passiva», a expressão «direito à greve». Declarações de JORGE MIRANDA na CERC, 5ª Revisão, Diário da Assembleia da República, II Série – RC nº 8, 27 de junho de 2001, p.16.

¹¹⁸ “Proporemos, por isso, aos Srs. Deputados que seja equacionada uma fórmula no quadro do artigo 270.º, uma fórmula que se reporte exclusivamente às forças de segurança na parte que diz respeito à credencial ao legislador ordinário para poder reconhecer o direito de associação sindical a essas mesmas forças de segurança e, quando o fizer, restringindo o exercício do direito à greve. Fica assim claramente delimitado que esta matéria não envolve os membros das Forças Armadas, se circunscreve numa credencial ao legislador ordinário para a possibilidade do reconhecimento do direito de associação sindical e, neste caso, com a cominação constitucional expressa da restrição do direito à greve.” Declarações de JORGE LACÃO na CERC, 5ª Revisão Constitucional, Diário da Assembleia da República, II série, nº 17, p. 5

¹¹⁹ Excertos da intervenção de JORGE LACÃO na CERC da 5ª Revisão Constitucional - DAR II Serie, nº 18, de 28-09-2001, p.12.

Relembrando as palavras de JORGE LEITE, a propósito dos limites às restrições de direitos quando ao art.º 270º ainda não diferenciava os agentes militarizados das forças de segurança: *«“o semáforo da circulação sindical dos agentes da PSP” pode, segundo a ordem jurídico-constitucional portuguesa, apresentar-se verde ou amarelo, mas não pode, ainda que se entenda aplicável o art.º 270º, apresentar-se vermelho. Por outras palavras, é permitido não restringir, é permitido restringir, mas é proibido proibir o exercício da liberdade sindical”*¹²⁰. E diremos, neste caso, que “é proibido proibir” o exercício do direito à greve.

E como bem referiu BERNARDO COLAÇO, *“(…) proibindo o direito da greve aos elementos das forças de segurança, quais seriam as vias substitutivas para eles alcançarem determinados objectivos que, normalmente, são alcançados por outros trabalhadores através do exercício do direito à greve? Ora, nesta altura, provavelmente, seria preciso prever a existência de certas comissões paritárias ou, eventualmente, a existência de comissões arbitrais para se poderem resolver certos problemas relacionados com reivindicações que, em princípio, os agentes de segurança não poderiam fazer valer sem o direito de greve.”*¹²¹

A solução de JORGE MIRANDA constituiria um resultado adequado às pretensões do legislador constituinte, sem denegar direitos fundamentais. Ao inserir no catálogo do art.º 270º da Constituição, a possibilidade de restringir o direito à greve, ofereceria, do ponto de vista da técnica legislativa, uma solução consentânea com o texto constitucional, algo que a formulação concretizada não oferece, por diminuir o conteúdo de um direito fundamental, permitindo a sua total anulação.

A atual redação do art.º 270º da Constituição contraria a lógica e os princípios constitucionais em matéria de restrições de direitos, na medida em que habilita o legislador a ir para além dos limites consagrados no art.º 18º, igualmente da Constituição da República Portuguesa.

Como nos ensina VIEIRA DE ANDRADE, *“Se a existência de outros princípios ou valores (...) justifica que os direitos possam ser restringidos (ou os limita logo no plano constitucional), a ideia do homem como ser digno e livre, que está na base dos direitos e que constitui, muito especialmente, a essência dos direitos, liberdades e garantias, tem de ser vista como um limite absoluto a esse poder de restrição”*¹²².

¹²⁰ LEITE, Jorge - Notas ao acórdão n.º 103/87 do Tribunal Constitucional, I Encontro de Juristas, **Direitos Fundamentais do Cidadão: Sindicalismo e Polícia, intervenções e debate**, 3 de junho de 1989, edição da Comissão de Apoio ao Sindicalismo Policial, p.13.

¹²¹ Vid. Audição do Procurador-geral adjunto, Dr. BERNARDO COLAÇO, na CERC, na 5ª Revisão Constitucional, Diário da Assembleia da República, II Série-RC, n.º 6, de 15-06-2001, p.11.

¹²² ANDRADE, Vieira de – **Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Almedina, 5ª edição, 2012, p.285.

8. A DENEGAÇÃO DE DIREITOS – O PRECONCEITO IDEOLÓGICO

O art.º 270º tem em si mesmo um anátema político.

Se na sua génese está presente um imperativo constitucional de habilitar o legislador ordinário a estabelecer restrições de direitos fundamentais aos militares, agentes militarizados, e agentes das forças e serviços de segurança, a realidade factual demonstra que, mais do que salvaguardar outros direitos, vem satisfazer necessidades político-partidárias.

A este propósito vejamos alguns excertos da discussão nos trabalhos preparatórios da 5ª Revisão Constitucional, sobre as propostas de alteração do art.º 270º:

MIGUEL MACEDO (PSD): “O Partido Social Democrata, como os senhores bem se recordarão (e homenagearão a nossa coerência), nunca cedeu em relação a essa matéria. Para ficar bem clara e precisa a posição do PSD neste domínio, reafirmamos mais uma vez que, em relação às forças militares e militarizadas, o PSD tem uma posição claríssima, no que diz respeito à não admissão do direito de associação sindical neste tipo de forças, em Portugal.”¹²³

GUILHERME SILVA (PSD) “Levantou-se ou poderá levantar-se alguma dúvida sobre se esta fórmula envolve implicitamente a ideia de que poderá ser reconhecido o direito de constituição de sindicatos, designadamente nas forças com o estatuto militar, como é a GNR. E óbvio que não.”¹²⁴

GUILHERME SILVA (PSD): “A verdade é que quem fizer a história - e a história rigorosa - deste processo há-de compreender, porque resulta claro da posição do Partido Socialista, que este sempre pretendeu dar um passo em frente em relação à questão do reconhecimento das associações sindicais, designadamente na PSP, tendo sempre o conforto de saber que esse reconhecimento nunca seria possível, uma vez que a Constituição não permitiria, se a sua proposta tivesse sido eventualmente aprovada e sufragada, que essas associações sindicais pudessem ter o recorte que o PS pretendia e alardeava que pudessem ter neste domínio.”¹²⁵

CARLOS ENCARNÇÃO (PSD) “Ou seja, não queremos que, ao colocar esta restrição do direito à greve no universo do artigo 270.º, designadamente em relação a militares, que, implicitamente, se dissesse: «Cá está, finalmente aceita-se o sindicato nas Forças Armadas». Aí, meus senhores, o PSD não aceita sindicato nas Forças Armadas, o PSD não aceita sindicato na GNR. Fiquemos esclarecidos quanto a essa matéria.”¹²⁶

¹²³ Cfr. Diário da Assembleia da República, I Série, nº 09. De 06-10-2001, p. 293.

¹²⁴ Cfr. Diário da Assembleia da República II série RC nº4, de 02-06-2001, p.2.

¹²⁵ Cfr. Diário da Assembleia da República, I Série, nº 09, de 06-10-2001, p. 293.

¹²⁶ Cfr. Diário da Assembleia da República II série RC nº4, de 02-06-2001, p.9.

GUILHERME SILVA (PSD) “*Que fique clara a razão por que não inserimos esta alteração no artigo 270.º. É que a título algum queremos admitir que fique na Constituição a ideia de um sinal de abertura à constituição de sindicatos em forças militarizadas e nas Forças Armadas.*”¹²⁷

GUILHERME SILVA (PSD) “*Sr. Deputado, nós somos muito claros quanto a isso! Há aqui uma articulação entre a Constituição e uma legislação que exige uma maioria de dois terços, e esses dois terços implicam o voto do PSD. Ora, com o voto favorável do PSD, V.ª Ex.ª nunca irá ter sindicatos nas Forças Armadas, nem em forças de segurança militarizadas.*”¹²⁸

LUÍS MARQUES GUEDES (PSD) “*(...) penso por todos os Deputados desta Comissão, que o PSD, de todo em todo, deseja sequer que possa ser colocado, da eventual leitura que possa «contaminar» um sinal de sentido contrário àquele que desejamos dar para as Forças Armadas e para as forças paramilitares*”.¹²⁹

TELMO CORREIA (CDS-PP) “*Em primeiro lugar, a constatação de que há uma mudança estrutural na natureza e na concepção das nossas forças de segurança, designadamente da PSP, porque, obviamente, isto não se aplica às forças de âmbito militar; há, se quisermos, uma «civilização» dessas mesmas forças, com a passagem dos seus agentes a um estatuto de trabalhador semelhante ao dos outros trabalhadores e, como tal, com direito a sindicalização. Em segundo lugar, a nossa convicção, baseada, entre outras coisas, na observação de sistemas de outros países. E não é preciso ir muito longe para verificar que esta matéria foi alterada em Espanha muito por influência e sob a condução de um governo democrata-cristão conservador do Sr. José Maria Aznar e que se conseguiu aí, com essa mudança, designadamente no caso espanhol, não só uma melhor representação das forças de segurança como também uma maior credibilização, compreensão da sua missão, defesa dos seus elementos e maior nível de percepção dos problemas dos cidadãos.*”¹³⁰

As conceções apresentadas pelos referidos deputados no decurso da discussão da proposta de alteração do art.º 270º demonstram que os agentes das forças militares e militarizadas vêm o seu direito de associação sindical recusado, não em virtude das suas funções, nem na estrita medida das exigências de compatibilização com outros direitos, mas por mero preconceito ideológico dos deputados do Partido a que pertencem.

¹²⁷ Cfr. Diário da Assembleia da República II serie RC nº4, de 02-06-2001, p.9.

¹²⁸ Diário da Assembleia da República, II Serie RC nº4, de 02-06-2001, p17.

¹²⁹ Diário da Assembleia da República, II Serie, nº 17, p.8.

¹³⁰ Diário da Assembleia da República, I Série, nº 09. De 06-10-2001, p. 293.

Note-se que TELMO CORREIA justifica as virtudes do reconhecimento dos direitos sindicais das forças de segurança de Espanha, por alegadamente haver *“uma maior credibilização, compreensão da sua missão, defesa dos seus elementos e maior nível de percepção dos problemas dos cidadãos”*, ao mesmo tempo que descarta esta mesma possibilidade para as forças de *“âmbito militar”*, leia-se, Guarda Nacional Republicana, sem qualquer fundamento.

Conforme nos ensina VIEIRA DE ANDRADE, *É que a Constituição portuguesa refere-se expressamente no n.º 2 do art.º 18º, à necessidade da restrição, referência que deve ser entendida como consagração do princípio da proporcionalidade em sentido amplo, incluindo a proibição de restrições inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais dos direitos, liberdades e garantias (...)*¹³¹.

8.1. A liberdade sindical dos militares das Forças Armadas

Não há hoje uma razão aceitável para justificar restrições aos direitos sindicais dos Militares.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, como vimos, não ocorre qualquer impedimento. A lei pode estabelecer restrições de direitos aos militares, apenas quando o exercício desses direitos possa colidir com a garantia de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Que direitos ou interesses poderão ser afetados pela restrição do direito de negociação coletiva? Em que medida poderão os sindicatos de militares condicionar a disciplina e coesão das Forças Armadas, se sabemos hoje que tal não sucede com o atual modelo de representação coletiva das associações sócio-profissionais?

Também já demonstramos que a Constituição não confere ao legislador ordinário uma credencial ao dispor do seu livre arbítrio ou de preconceções político-partidárias. O legislador, enquanto entidade pública, está, ele próprio, vinculado ao respeito pelos preceitos constitucionais atinentes aos direitos, liberdades e garantias.

Mas observemos como o legislador respeita as regras constitucionais das restrições dos direitos sindicais dos militares:

Preceitua o n.º 3 do art.º 27º da Lei de Defesa Nacional, que *“Aos militares na efetividade de serviço não são aplicáveis as normas constitucionais relativas aos direitos dos trabalhadores cujo exercício pressuponha os direitos fundamentais a que se referem os artigos seguintes, na medida em que por eles sejam restringidos, nomeadamente a liberdade sindical, o direito à criação e integração de comissões de trabalhadores e o direito à greve.”*.

¹³¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Almedina, 2012, p. 284.

Como se constata, trata-se de uma norma que excede os limites constitucionais das restrições de direitos, na medida em que exclui a aplicabilidade de preceitos constitucionais aos militares na efetividade de serviço. Ao desaplicar direitos aos militares, o legislador vai além da permissão constitucional.

Relembrando o princípio da universalidade estabelecido no art.º 12º da Constituição, “*Todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na constituição*”. E “(...) *para o ordenamento português não há cidadãos sujeitos a um estatuto de capitis diminutio, dado o reconhecimento universal da titularidade ou gozo dos direitos fundamentais*.”¹³²

Por essa razão nos ensina VIEIRA DE ANDRADE que “*O poder de restrição é um poder excecional no plano normativo (...)*”. “*É o receio de tornar o legislador o «dono» das liberdades que justifica o princípio da excecionalidade da restrição*.”¹³³

Note-se que a formulação da norma é, também, contraditória, porquanto nega aos militares os direitos fundamentais dos trabalhadores, nomeadamente, a liberdade sindical, nos termos dos números seguintes; mas fá-lo “*na medida em que por eles sejam restringidos (...)*”. Se a norma refere que os direitos não se aplicam aos militares, como poderão estes ser restringidos se foram previamente anulados?

Para restringir um direito é preciso, antes de tudo, reconhecer a sua existência, “*(...) pois, como é óbvio, só é possível restringir o que já existe*.”¹³⁴

Creio que o entendimento de que os militares não são trabalhadores, na aceção da palavra, se encontra hoje ultrapassado.

Aliás, conforme referem GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, “*dessa maneira não seria preciso admitir restrições legais a direitos, que, por não estarem constitucionalmente assegurados, só poderiam ser reconhecidos por via de lei e nos termos que ela definisse*.”¹³⁵

Na verdade, os militares das Forças Armadas são, por natureza da sua relação com o Estado, trabalhadores da Administração Pública, pois estão sujeitos a um vínculo jurídico de emprego

¹³² FERNANDES, Francisco Liberal – **Da Liberdade sindical nas Forças Armadas**, Questões Laborais – Publicação quadrimestral, Ano II, nº 4, Coimbra Editora, 1995, p.6.

¹³³ ANDRADE, Vieira de – **Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Almedina, 5ª edição, 2012, pags. 287 e 281.

¹³⁴ FERNANDES, Francisco Liberal – **Da Liberdade sindical nas Forças Armadas**, Questões Laborais – Publicação quadrimestral, Ano II, nº 4, Coimbra Editora, 1995, p.6.

¹³⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. II, 4ª Edição, 2010, Coimbra Editora, págs. 950 e 951.

público¹³⁶; devem respeito aos princípios aplicáveis ao vínculo de emprego público¹³⁷; têm direito a férias pagas nos termos das disposições da administração pública¹³⁸; têm direito a proteção na parentalidade, nos termos definidos para os trabalhadores em funções públicas¹³⁹; têm direito ao estatuto do trabalhador-estudante¹⁴⁰; e por essa razão carecem igualmente proteção contra os arbítrios da entidade patronal, ou para defesa dos seus direitos legítimos e interesses profissionais.

E, como refere JORGE MIRANDA, *“Trabalhadores da função pública equivalem, no essencial a funcionários (uma fórmula substituiu a outra), como resulta da revisão constitucional de 1982; funcionários são, no Direito público português, até agora aqueles que têm vínculo profissional de carácter permanente com a administração, civil ou militar; [cfr. Art.º 199º, alínea d)] e é precisamente o caso dos militares.”*¹⁴¹

Também a Constituição oferece resposta ao problema, no art.º 16º, nº 2, consagrando que *“Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”*. E o art.º 23º, nº4 da Declaração Universal dos Direitos do Homem reconhece que *“Toda a pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para a defesa dos seus interesses.”*, sendo que *“No exercício destes direitos e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática.”*¹⁴²

As associações profissionais militares, enquanto estruturas de representação coletiva, exercem já uma importante função na defesa dos direitos dos militares. Mas pela sua natureza mitigada, não dispõem de poder de negociação coletiva, nem da capacidade interventiva de uma estrutura sindical, situação que deixa os cidadãos militares perante uma injustificada desproteção laboral.

¹³⁶ Cfr. Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, art.º 8º, nº 1, al. a), publicada em anexo à Lei nº 35/2014, de 20 e junho.

¹³⁷ Cfr. Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, art.º 2º, nº 2, publicada em anexo à Lei nº 35/2014, de 20 e junho.

¹³⁸ Cfr. Art.º 96º, nº 1 do EMFAR, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 90/205, de 29 de Maio.

¹³⁹ Cfr. Art.º 102º, nº 1 do EMFAR, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 90/205, de 29 de Maio.

¹⁴⁰ Cfr. Art.º 106º do EMFAR, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 90/205, de 29 de Maio.

¹⁴¹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p.628.

¹⁴² Art.º 29º, nº 2 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948, e publicada no Diário da República, I Série A, n.º 57/78, de 9 de Março de 1978.

Por outro lado, o sindicalismo militar não é uma inovação na Europa. A Holanda, a Finlândia e a Bélgica, contam com sindicatos militares há dezenas de anos e não são conhecidos casos de indisciplina ou de falta de coesão nas instituições militares ¹⁴³, o que nos leva a questionar sobre as verdadeiras razões que impedem o poder político de reconhecer os direitos sindicais aos militares? Será o receio pela coesão e disciplina das Forças Armadas, ou apenas preconceito?

8.2. A liberdade sindical dos profissionais da Guarda Nacional Republicana

Sobre os direitos fundamentais dos profissionais da Guarda Nacional Republicana, preceitua o artigo 47.º da Lei de Defesa Nacional, na formulação da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho, o seguinte: *“O disposto nos artigos 26.º a 35.º é aplicável aos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes e dos contratados em serviço efectivo na Guarda Nacional Republicana.”*

Com a alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, o artigo 47.º da Lei de Defesa Nacional passa a ter a seguinte redação: *“O disposto nos artigos 26.º a 35.º é aplicável aos militares dos quadros permanentes e dos contratados em serviço efetivo na Guarda Nacional Republicana.”*

Da nova redação do art.º 47º da Lei de Defesa Nacional poderemos extrair duas conclusões possíveis: ou a norma deixou de ser aplicável aos agentes militarizados da Guarda Nacional Republicana, o que não parece ser o caso, em virtude das posições políticas anteriormente manifestadas; ou a Lei de Defesa Nacional deixou de distinguir os militares do Exército em serviço na Guarda Nacional Republicana, dos agentes originários da carreira da Guarda Nacional Republicana, sendo esta última a conclusão mais provável.

Até porque a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana ¹⁴⁴, no seu art.º 1º, nº 1, já define aquela força policial como *“(…) uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas”*.

Sem que se pretenda entrar em discussão sobre o atual modelo conceptual de organização policial, e sendo certo que o país está dotado de um sistema de forças de segurança e de uma

¹⁴³ Na Holanda, o sindicalismo militar é já centenário, tendo como maior sindicato militar o AFMP (Algemene Federatie van Militair Personeel). A Holanda tem ainda um sindicato policial militar (MARVER-FMV). Na Bélgica, a liberdade sindical dos militares vigora desde 11 de julho de 1978, tendo como maior sindicato o ACMP-CGPM (La Centrale Générale du Personnel Militaire). Outros exemplos há de países com reconhecimento do sindicalismo militar, como a Finlândia; a Dinamarca, a Hungria, a Polónia, a Suécia, a Noruega e a Rússia. A França não reconhece o direito de associação sindical aos militares das Forças Armadas, mas reconhece aos militares da Gendarmerie Francesa, sem, porém, admitir o direito à greve. Pelo que foi possível apurar, o único sindicato da Gendarmerie Francesa é o GEN XXI.

¹⁴⁴ Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro.

organização militar, com funções constitucionalmente bem definidas, e não concorrenciais, sempre se poderá questionar que razões poderão justificar a militarização de uma força de segurança numa democracia consolidada? Serão as virtualidades do estatuto castrense proveitosas para a garantia da segurança interna, ou para a relação da Polícia com os cidadãos do seu país? Será pela melhor aceitação política e civil da imposição de restrições de direitos aos agentes das forças de segurança quando assentes num modelo de organização militar?

Se atentarmos de novo aos critérios estabelecidos pela Constituição em matéria de restrições de direitos, verificamos que a lei pode estabelecer restrições apenas na estrita medida das exigências das respetivas funções.

Que funções exercem os agentes da Guarda Nacional Republicana que possam fundamentar restrições acrescidas aos seus direitos fundamentais, por comparação aos agentes da Polícia de Segurança Pública?

Preceitua o art.º 1º, nº 2, da Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana, que: “*A Guarda tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.*”

Quanto à Polícia de Segurança Pública, refere o art.º 1º, nº 2 da respetiva Lei orgânica, que: “*A PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei.*”¹⁴⁵

Dispõe o nº 1 do art.º 272º da Constituição que *a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos*.

Comparando as missões cometidas pela lei à Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública, verificamos em primeiro lugar que se tratam de duas forças de segurança concorrentes na missão de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, no quadro Constitucional da Polícia.

Todavia, à Guarda Nacional Republicana cabe ainda colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei. Isto é, cabe à Guarda Nacional Republicana colaborar com o Ministério da Defesa Nacional¹⁴⁶, a quem compete a execução

¹⁴⁵ Art.º 1º, nº 2 da Lei nº 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a Lei Orgânica da PSP.

¹⁴⁶ De acordo com o art.º 1º do Decreto-Lei nº 183/2014, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional, o “(...) MDN, é o departamento governamental que tem por missão a preparação e execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pela Lei de Defesa Nacional (...)”.

dos princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos na Constituição, na lei de defesa nacional, no programa do Governo e no conceito estratégico de defesa nacional¹⁴⁷.

Não será a missão de colaboração na execução da política de defesa nacional que transforma a Guarda Nacional Republicana num *tertium genus* do modelo constitucional de Segurança/Defesa, pelo que as suas funções de força de segurança, em nada se distinguem das funções dos agentes da Polícia de Segurança Pública.¹⁴⁸

Perante o exposto, também no que respeita aos direitos sindicais dos agentes da Guarda Nacional Republicana, somos levados a concluir que nada impede o reconhecimento desses direitos, a não ser um evidente preconceito político-ideológico.¹⁴⁹

8.3. O direito à greve do pessoal da Polícia de Segurança Pública

Chamando novamente o art.º 270º à colação, verificamos que a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências das respetivas funções, “a não admissão do direito à greve” aos agentes das forças de segurança. Mas será esta possibilidade constitucionalmente admissível?

Como já foi referido no Capítulo 3, a interpretação das normas jurídicas não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir o pensamento legislativo, tendo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que foi elaborada e o momento em que é aplicada.

Preceitua o art.º 57º da Constituição que “é garantido o direito à greve”.

A inserção sistemática do art.º 57º da Constituição no catálogo dos direitos, liberdades e garantias, permite afirmar que o direito à greve, enquanto direito fundamental, goza da mesma proteção estabelecida pelo art.º 18º, nº 2, da Lei fundamental, só podendo ser restringido nos casos expressamente previstos na Constituição.

¹⁴⁷ O art.º 4º da Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Defesa Nacional, estabelece “1- A política de defesa nacional integra os princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos na Constituição, na presente lei, no programa do Governo e no conceito estratégico de defesa nacional. 2- Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas setoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos da defesa nacional”.

¹⁴⁸ A este propósito também JORGE LACÃO salientou esta visão: “Se o Sr. Deputado, para além deste entorse, e ao contrário do que disse na sua justificação inicial, admite que as associações sindicais sejam integradas por agentes das forças de segurança, como é que depois, em justificação de motivos, vem dizer, de forma discricionária, isto aplica-se à PSP, mas não se aplica à GNR? É que, no quadro da Constituição, as forças de segurança são as que são, isto é, são todas as que exercerem a função de segurança”. Diário da Assembleia da República, II Serie RC nº4, de 02-06-2001, p.4.

¹⁴⁹ A Lei 39/2004, de 18 de Agosto, que estabeleceu os princípios e as bases gerais do exercício do direito de associação profissional dos militares da Guarda Nacional Republicana refere no seu art.º 4º um “princípio de inexistência de prejuízo para o serviço”. “O exercício das actividades associativas não pode, em caso algum e por qualquer forma, prejudicar o normal cumprimento das missões, a permanente disponibilidade para o serviço nem a coesão e a disciplina da GNR”. Se o dirigente associativo tem direito a dispensa de serviço para desenvolver atividade associativa, não haverá necessariamente prejuízo para o serviço?

Todavia, a expressão “*não admissão do direito à greve*” configura, mais do que uma compressão do direito à greve, uma negação de um direito fundamental, algo que a Constituição não permite, por força do princípio da salvaguarda do núcleo essencial do direito.

E como nos ensina JORGE LEITE, “*Uma norma que veda o exercício de um direito é uma norma que suprime o direito em causa, e não uma norma que se limita a restringir o seu exercício*”¹⁵⁰.

Sempre se dirá que os magistrados têm direito à greve, assim como os médicos, os enfermeiros, os bombeiros profissionais, os agentes da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, pessoal do Corpo da Guarda Prisional. E, no entanto, quando os respetivos profissionais exercem o direito de greve, não se fecham hospitais, não se encerram tribunais, não se fecham os quartéis de bombeiros, não há motins nas cadeias. Em suma, não vem mal ao mundo pelo facto dos trabalhadores terem exercido o seu direito fundamental.

A indispensabilidade das forças de segurança para a manutenção da segurança e da ordem pública em geral poderá justificar restrições ao exercício do direito à greve. Mas tal não significa que o exercício do direito não possa ser admitido, *tout court*. Desde que seja salvaguardada a segurança, a ordem e tranquilidade públicas, e o sentimento de segurança dos cidadãos, restringindo o direito à greve, por exemplo, aos agentes com funções operacionais, não haverá por que proibir o exercício do direito aos demais.¹⁵¹

Ponderando os efeitos do direito de greve dos profissionais de polícia, quando exercido pelo patrulheiro ou pelo pessoal da Unidade Especial de Polícia, será previsível a ocorrência de um certo receio por parte da população geral, ou, como diz BERNARDO COLAÇO, “*(...) com a aceitação ou o reconhecimento do direito à greve à polícia — as pessoas pensariam que, logo a seguir, viriam para a rua todos os ladrões; todas as pessoas estariam inseguras por tudo e por nada, por assassinatos e por aí fora. Como é óbvio, nada disto iria acontecer, só que, ao fim e ao cabo, nós temos de ir a passo com a opinião da comunidade, pelo menos nesta fase, como eu digo.*”¹⁵²

¹⁵⁰ LEITE, Jorge - Notas ao acórdão n.º 103/87 do Tribunal Constitucional, I Encontro de Juristas, **Direitos Fundamentais do Cidadão: Sindicalismo e Polícia, intervenções e debate**, 3 de junho de 1989, edição da Comissão de Apoio ao Sindicalismo Policial, p.12.

¹⁵¹ O direito à greve nas forças de segurança, ao nível da Europa, é admitido na Bélgica e Noruega, mediante fixação de serviços mínimos, e na Holanda, de forma mais restrita, apenas permitida aos serviços não operacionais. Todavia, o direito à greve dos agentes das forças de segurança continua ser aferido com alguma reserva. Importa referir que, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, na sua decisão de 21 de abril de 2015, processo n.º 45892/09, considerou que a recusa do direito à greve aos profissionais da Polícia Autónoma do País Basco não constitui violação do art.º 11º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

¹⁵² Audição do Procurador-geral adjunto, Dr. BERNARDO COLAÇO, na CERC, na 5ª Revisão Constitucional, Diário da Assembleia da República, II Série-RC, n.º 6, de 15-06-2001, p.14.

Mas se exercido pelo pessoal policial em funções administrativas no departamento de armas e explosivos, nos serviços afetos ao processamento de contra-ordenação, ou outros serviços da Polícia de Segurança Pública onde a atividade desenvolvida é equiparada à do pessoal sem funções policiais, alcançaremos resultados bem distintos.

Se, no primeiro caso, as exigências de segurança e ordem pública poderão, em princípio, justificar restrições do direito à greve, no segundo caso não trará consequências de maior face aos direitos e interesses constitucionalmente protegidos pelas restrições.

E se a sociedade estiver consciente que o exercício da greve pelos profissionais das Forças de Segurança nunca afetará a ordem, a tranquilidade e segurança públicas, não haverá que ter receio dos efeitos da greve nas forças de segurança.

A garantia do direito de greve ao pessoal da Polícia de Segurança Pública, sem funções operacionais, permite conciliar os valores constitucionalmente protegidos pelas restrições de direitos com a garantia de prevalência do direito de greve, pelo que deixaríamos de ter uma aniquilação total do direito de greve na Polícia de Segurança Pública para ter uma verdadeira restrição de direitos, na estrita medida das exigências das respetivas funções, conforme demanda a Constituição.

Mas não foi essa a intenção do legislador Constitucional. Antes a de criar *“uma solução inequívoca quanto à circunstância de o direito de associação sindical só poder ser reconhecido como credencial constitucional aos serviços e às forças de segurança e, no caso destas, quando for reconhecido, de se manter a proibição do direito à greve”*¹⁵³.

E isto porque, afinal, o que importava era proibir o exercício do direito à greve.

8.4. O paradigma sindical da Polícia Marítima

O caso paradigmático da recusa de liberdade sindical na Polícia Marítima permite compreender a ambiguidade do pensamento legislativo em matéria de restrições a direitos fundamentais.

Começemos por caracterizar a Polícia Marítima e contextualizar o regime de direitos dos seus profissionais.

A Polícia Marítima, de acordo com o Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, é uma força policial composta por militares da Marinha e agentes militarizados.¹⁵⁴

¹⁵³ Intervenção na CERC da 5ª Revisão Constitucional – Diário da Assembleia da República, II Serie, nº 18, de 28-09-2001, p.12.

¹⁵⁴ O Art.º 1º, nº 2 do Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 235/2012, de 31 de outubro.

Os militares da Marinha, na Polícia Marítima, são apenas os detentores dos cargos referidos no art.º 8º do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima¹⁵⁵, pelo que o seu regime direitos é o preceituado nos artigos 26 a 34 da Lei de Defesa Nacional.

Diferentemente, o pessoal militarizado da Polícia Marítima dispõe de um estatuto profissional próprio, idêntico ao estatuto profissional da Polícia de Segurança Pública¹⁵⁶, com remissões expressas para o estatuto da Polícia de Segurança Pública; um quadro de pessoal específico (o Quadro de Pessoal da Polícia Marítima), um regulamento disciplinar próprio (o Regulamento disciplinar da Polícia Marítima), um regulamento de uniformes de talhe próprio, e, bem assim, de um regime de direitos, também específico.

Quanto à lei que “*estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima*”¹⁵⁷, publicada na vigência da Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de setembro, importa salientar que a mesma não refere em momento algum a natureza militarizada dos agentes da Polícia Marítima. Pelo contrário, a própria lei salienta, intencionalmente, como veremos adiante, a natureza de agentes das forças de segurança, para justificar as restrições de direitos¹⁵⁸, nota particularmente importante, considerando a diferenciação entre o regime de direitos dos

¹⁵⁵ O art.º 8º, nº 1 do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima refere que: “*O comandante-geral e o 2.º comandante-geral, os comandantes regionais e os comandantes locais são, respectivamente, por inerência de funções, o director-geral e o subdirector-geral da Direcção-Geral de Marinha, os chefes dos departamentos marítimos e os capitães de portos*”. Pese embora o art.º 8º não mencione que os titulares dos referidos cargos são oficiais da Marinha, o art.º 18º do Decreto-Lei nº 44/2002, estabelece o ramo das Forças Armadas e a patente dos militares que podem ser nomeados para os cargos. Esta aceção vê-se corroborada no nº 2 do art.º 1º do Regulamento Disciplinar da Polícia Marítima publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 97/99, de 24 de agosto, que estabelece que: “*Os militares em serviço na PM que, por inerência de funções, nos termos do artigo 8.º do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM), exerçam os cargos de comandante-geral, 2.º comandante-geral, comandante regional ou local, ou ainda de 2.º comandante regional ou local quando existam, ficam sujeitos ao regime penal e disciplinar militar.*”

¹⁵⁶ Na data da publicação do Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, o Estatuto da PSP em vigor encontrava-se publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 151/85, de 9 de maio. Comparando os diplomas encontramos inúmeras semelhanças entre ambos. Antes de mais, a definição: “A PM é uma força policial armada e uniformizada...” (art.º 1º, nº 2); “A PSP é uma força policial armada e uniformizada...” (art.º 1º, nº 1 do Estatuto da PSP); O estatuto de pré aposentação e aposentação (diferente do estatuto de reserva e reforma dos militares); o exercício dos cargos de comando por oficiais das Forças Armadas (art.º 63º Estatuto da PSP); o serviço de carácter permanente e obrigatório; alimentação e fardamento (o art.º 43º remete expressamente para o Estatuto da PSP); entre outras semelhanças.

¹⁵⁷ Expressão retirada *ipsis verbis* da epígrafe da Lei nº 53/98, de 18 de agosto.

¹⁵⁸ O art.º 1º da Lei nº 53/98, de 18 de agosto, caracteriza a Polícia Marítima como força de segurança ao referir que: “*tem por funções garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do Sistema de Autoridade Marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das actividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos, e constitui uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao Sistema de Autoridade Marítima...*”. E prossegue no art.º 2 referindo, que: “*competem à PM desempenhar, em situações de normalidade institucional, as missões decorrentes da legislação sobre segurança interna e, em situações de excepção, as resultantes da legislação sobre defesa nacional e sobre estado de sítio e estado de emergência.*”, o que indicia ter sido a natureza de força de segurança a determinar o legislador ao estabelecimento de restrições de direitos dos agentes da Polícia Marítima.

agentes militarizados, relativamente aos agentes das forças e dos serviços de segurança, que a 4ª revisão constitucional veio estabelecer.

Refere ainda o art.º 3º da mesma Lei, que: “*O pessoal da PM goza dos direitos e está sujeito aos deveres previstos na lei geral para os funcionários e agentes da Administração Pública, salvo o disposto na presente lei e nos respectivos diplomas estatutários*”, preceito que encontra perfeita harmonia nos termos do disposto art.º 3º do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima.¹⁵⁹

Uma vez mais se verifica o afastamento da Lei restritiva de direitos, relativamente às disposições que regulam os regimes de direitos dos militares e agentes militarizados. E, designadamente, a Lei de Defesa Nacional.

Outra nota a ter em conta na natureza civilística da Polícia Marítima encontra-se na sua ligação intrínseca ao regime jurídico de emprego público, tanto na atual Lei-geral de trabalho em Funções Públicas¹⁶⁰, como na anterior de Vínculos, Carreiras e Remunerações da Administração Pública¹⁶¹, ao contrário dos militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, e mais recentemente da Polícia de Segurança Pública, por exigência dos sindicatos daquela força de segurança.

Também no elemento histórico da Lei, poderemos encontrar pontos de contacto com a posição defendida no presente subcapítulo.

A Lei nº 53/98, de 18 de agosto, partiu de uma iniciativa legislativa do Governo, sob a proposta de lei n 128/VII, apresentada no parlamento pela voz do Secretário de Estado da Defesa Nacional, que defendeu que: «Como corpo de pessoal militarizado, a Polícia Marítima “tem estado sujeita, no plano jurídico, às mesmas restrições ao exercício de direitos legalmente aplicáveis aos militares das Forças Armadas, por força do artigo 31.º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas. Esse regime de restrições revela-se hoje inadequado e desnecessário, quer porque a natureza das funções desempenhadas pela Polícia Marítima não exige regime tão restritivo, quer porque, em rigor, aquela Polícia constitui hoje um corpo autónomo em relação às Forças Armadas.”

E prossegue na defesa da proposta cominando o regime constitucional que permite as restrições de direitos apresentadas e a localização dos agentes da Polícia Marítima no catálogo dos agentes das forças de segurança a que se refere o art.º 270º da Constituição:

¹⁵⁹ O art.º 3º do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima estabelece que: “*É subsidiariamente aplicável ao pessoal da PM o regime geral da função pública.*”

¹⁶⁰ Lei nº 35/2014, de 20 de junho.

¹⁶¹ Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

“Tais restrições encontram-se expressamente admitidas pelo artigo 270.º da Constituição, o qual admite que a lei possa estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo bem como por agentes dos serviços e forças de segurança na estrita medida das exigências das suas funções próprias. O regime de exercício de direitos que a proposta contém acolhe inteiramente o regime já consagrado para a Polícia de Segurança Pública, incluindo as alterações que hoje mesmo o Governo aqui apresentou. É entendimento do Governo que o regime que ora se propõe é o mais adequado às exigências das funções próprias deste tipo de polícia, estabelecendo o projecto de articulado, antes de mais, o princípio geral de que o pessoal da Polícia Marítima goza dos direitos e está sujeito aos deveres previstos na lei geral para os funcionários e agentes da Administração Pública, com ressalva das restrições previstas na lei.”

Acrescenta que: *“propõem-se - no artigo 6.º - limitações ao exercício dos direitos de expressão, de manifestação, de reunião, de petição e afasta-se a possibilidade do recurso à greve, tudo, como atrás referi, em termos idênticos aos já definidos para a Polícia de Segurança Pública.”* E termina dizendo que: *“Em suma, Srs. Deputados, a presente proposta vem definir, clara e rigorosamente, um regime de restrições mas, também, de exercício de direitos para uma força policial que, através de um lento mas sólido caminho, tem vindo a ganhar autonomia estatutária.”*¹⁶²

Sendo a proposta legislativa da autoria do Governo, encontramos nas declarações do Secretário de Estado da Defesa o elemento teleológico das restrições de direito: a consonância com o regime de restrições estabelecido para os agentes da Polícia de Segurança Pública.

Também MIGUEL MACEDO, na oposição ao Governo, dá boa nota da proposta legislativa e do ajustamento da realidade funcional da Polícia Marítima à natureza de força de segurança, que justifica o apoio à iniciativa do Governo.¹⁶³ MIGUEL MACEDO deixa assim muito clara

¹⁶² Declarações do Secretário de Estado da Defesa Nacional do XII Governo Constitucional, JOSÉ JÚLIO PEREIRA GOMES, Diário da Assembleia da República, Série I, nº4 de 17-10-1997, p.167.

¹⁶³ “Com a proposta de lei n.º 128/VII continua a estruturar-se a reforma da Polícia Marítima, iniciada com o Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de Setembro, ainda da responsabilidade do anterior governo. Por força daquele diploma, operou-se a alteração da natureza das funções da Polícia Marítima, que estava integrada nas Forças Armadas, transformando-a numa força policial armada e uniformizada, que passou a constituir uma força de segurança, muito embora organicamente dependente do Ministério da Defesa Nacional. Ora, parece evidente que, face à alteração da natureza da Polícia Marítima, impõe-se adequar o estatuto do seu pessoal, designadamente no que diz respeito ao exercício dos seus direitos.”. E termina dizendo que: *“Concordamos que é necessário fazer esta adequação, e até nos congratulamos com ela, uma vez que - recorro mais uma vez - foi ainda o nosso governo que começou a alteração ao estatuto da Polícia Marítima”* intervenção parlamentar de MIGUEL MACEDO (PSD), Diário da Assembleia da República, Série I, nº4 de 17-10-1997, p.167.

a sua visão manifestando apoio relativamente a uma iniciativa que disse adequar as restrições de direitos dos seus agentes, em virtude da alteração da natureza da Polícia Marítima para uma força de segurança.

Por fim, acrescenta o membro do Governo responsável pela apresentação da proposta de lei: *“Para o Ministério da Defesa ele é o corolário das restrições do artigo 6.º e as restrições do artigo 6.º são exactamente iguais àquelas que existem para a Polícia de Segurança Pública.”*¹⁶⁴

Parece, pois, cristalina a medida das exigências das funções dos agentes da Polícia Marítima, tomada em consideração no estabelecimento das restrições de direitos aos profissionais, pela similitude face às aplicadas aos agentes da Polícia de Segurança Pública.

No ano 2002, foi publicada a lei que regula o exercício da liberdade sindical e dos direitos de negociação coletiva e de participação do pessoal da Polícia de Segurança Pública.¹⁶⁵

Todavia, essa mesma evolução não se verificou na esfera de direitos sindicais do pessoal da Polícia Marítima, o que seria desejável, atenta a semelhança das funções dos profissionais bem presentes na inércia argumentativa que presidiu ao estabelecimento de restrições a direitos fundamentais.

E se em matéria de restrições do direito de associação sindical ocorreu uma despenalização dos direitos dos agentes da Polícia de Segurança Pública, pergunta-se se não deveria a mesma despenalização ocorrer de forma automática para os agentes da Polícia Marítima?

Admito que, no quadro de uma interpretação corretiva, tendo presente a revogação da norma da Lei nº 6/90, de 20 de fevereiro, que estabelecia a restrição de direitos sindicais do pessoal da Polícia de Segurança Pública, e atenta ainda a afinidade funcional das instituições policiais, se possa interpretar corretivamente o art.º 6º, alínea f), da Lei nº 53/98, de 18 de agosto. Assim ditam as regras da interpretação, sublinhando que o intérprete não se deve cingir à letra da lei, mas reconstituir, a partir dos textos, o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

E se o pensamento legislativo residia na afinidade funcional com a Polícia de Segurança Pública, e se a Lei nº 53/98, de 18 de agosto, foi decalcada da Lei nº 6/90, de 20 de fevereiro, se o legislador entendeu não haver razões para na atualidade restringir a liberdade sindical às forças de segurança, revogando, para o efeito, a mesma norma da Lei nº 6/90, de 20 de fevereiro,

¹⁶⁴ Diário da Assembleia da República, Série I, nº4 de 17-10-1997, p.172.

¹⁶⁵ Lei nº 14/2002, de 19 de fevereiro.

tendo ainda em consideração estas as condições específicas do tempo em que a lei é aplicada, estaremos igualmente em condições de considerar que a norma da Lei nº 53/98, de 18 de agosto, que restringe os direitos de associação sindical terá sido tacitamente revogada, com o beneplácito do princípio da prevalência dos direitos, em matéria de restrições.

Em caso de dúvida, o art.º 16º da Constituição da República, sustenta igualmente esta interpretação, por estar em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que, como vimos, consagra a proteção dos direitos de filiação sindical.

Também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no seu art.º 52, determina que as restrições só possam ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União.¹⁶⁶

Como refere VIEIRA DE ANDRADE: “*O poder de restrição do legislador é, como já se viu, um poder vinculado, de modo que a sua concessão não coloca os direitos fundamentais à mercê do legislador*”¹⁶⁷.

Tal como o legislador se encontra vinculado aos fundamentos que habilitam o estabelecimento de restrições de direitos, também se encontrará vinculado a afastar as restrições de direitos, no exato momento em que os pressupostos das restrições cessaram, ou se tornem desnecessárias para salvaguardar os direitos ou interesses constitucionalmente protegidos pelo âmbito e conteúdo dessas mesmas restrições. Porque se o valor constitucional que impôs o sacrifício do direito fundamental “*não existir, ou não exigir tanto quanto o legislador alega, então a restrição não é legítima e viola o preceito constitucional que prevê o direito fundamental em causa*”¹⁶⁸.

Na verdade, as restrições do direito de associação sindical dos profissionais da Polícia Marítima prevalecem no ordenamento jurídico, por mera conveniência do legislador.

No decurso da apreciação parlamentar da petição nº 162/XI da Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima, que solicitou à Assembleia da República a aprovação de uma lei que

¹⁶⁶ “Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de protecção dos direitos e liberdades de terceiros.”, Art.º 52º da CDFUE. A mesma carta acrescenta, no art.º 54º, que: “Nenhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de implicar qualquer direito de exercer actividades ou praticar actos que visem a destruição dos direitos ou liberdades por ela reconhecidos ou restrições desses direitos e liberdades maiores do que as previstas na presente Carta.”

¹⁶⁷ ANDRADE, Vieira de – Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Edições Almedina, 5ª Edição, 2012, p.281.

¹⁶⁸ ANDRADE, Vieira de – Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Edições Almedina, 5ª Edição, 2012, p.287.

consagre a liberdade sindical da Polícia Marítima, secundada por uma proposta do PCP, a mesma mereceu do grupos partidários com maior representação parlamentar a seguinte reação:

MARCOS PERESTRELLO: *“Com todo o respeito que nos merecem os signatários, quer os da petição quer os do projeto de lei, a clareza obriga-nos a afirmar que não acompanhamos a pretensão de atribuir liberdade sindical aos profissionais da Polícia Marítima”; “Ou seja, a petição e o projeto de lei do Partido Comunista pretendem ver reconhecida a liberdade sindical a uma força militarizada, e nós não podemos concordar com isso, nem nos parece que a Constituição da República Portuguesa concorde.”; “Sr.as e Srs. Deputados, o Sistema da Autoridade Marítima foi laboriosamente construído e deu passos sólidos que construíram um edifício coerente e que tira partido de recursos que são usados também no prosseguimento de outros fins públicos. Só assim, com umas escassas centenas de homens e mulheres, é possível a Autoridade Marítima ter tão elevados níveis de eficiência. Não destruímos, com medidas avulsas, uma instituição que funciona bem.”¹⁶⁹*

As declarações de MARCOS PERESTRELLO (PS) evidenciam as verdadeiras razões da recusa da liberdade sindical. Invocando o preconceito ultrapassado pelo Partido em 1998, acerca do conceito de agentes militarizados, pretende salvaguardar os níveis de eficiência da Polícia Marítima que, alegadamente, funciona bem com umas escassas centenas de homens e mulheres. Diremos que foi precisamente esse argumento da eficiência, como contrapartida da prestação de trabalho em condições degradantes, que conduziu a um reconhecimento universal do direito de filiação em associações sindicais, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, pelas Convenções da Organização Internacional de Trabalho nº 87 e 151, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela Constituição da República Portuguesa.

Já HUGO SOARES (PSD) defendeu que: *“Na verdade, o atual regime que regula o exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima prevê a liberdade de constituir associações socioprofissionais. Aliás, permitam que a bancada do Partido Social Democrata cumprimente a Associação Socioprofissional da Polícia Marítima pelo trabalho que tem feito em promoção da defesa dos direitos do pessoal da Polícia Marítima. Mas, não obstante a liberdade de constituição de associação socioprofissional, o que está aqui em causa é a questão da liberdade sindical, e quanto a essa é entendimento do Partido Social Democrata que a Lei n.º 53/98, que o Partido Comunista agora pretende alterar, não carece de alteração.”¹⁷⁰*

¹⁶⁹ Diário da Assembleia da República, I Série, nº 65, de 28-1-2012, p.32.

¹⁷⁰ Diário da Assembleia da República, I Série, nº 65, de 28-1-2012, p.34.

Da mesma forma inócua, reagiu JOÃO REBELO: “(...) *queria dizer que considero que não é preciso dramatizar em relação a esta matéria, como alguns dos nossos queridos colegas do PCP e do BE estão a fazer. Não vivemos uma situação de instabilidade na Polícia Marítima de tal ordem que exija alterações legislativas*”; “*Não se pode ignorar que o pessoal da Polícia Marítima já dispõe — convém realçar aqui isso — do direito a constituir associações profissionais de âmbito nacional para a promoção dos correspondentes interesses (...)*”; “*Portanto, na lei atual já existe um conjunto de direitos relativamente à sua atividade. Contudo, e devido à sua especificidade muito própria, está estipulado que, entre outras características, lhes está vedado o direito à greve. Ora, é aqui que se manifesta a nossa divisão com o Partido Comunista e o Bloco de Esquerda, porque consideramos que esse direito à greve deve continuar a ser vedado à Polícia Marítima (...)*”.¹⁷¹

Extraem-se das intervenções acima citadas alguns elementos em comum:

- a) Uma argumentação pobre do ponto de vista factual e justificativo da restrição do direito de associação sindical, por contraposição à inércia argumentativa da similitude com a Polícia de Segurança Pública que dominou o debate da proposta de lei de restrições de direitos da Polícia Marítima;
- b) Uma total ocultação da natureza de força de segurança da Polícia Marítima e um privilegiamento do elemento estatutário militarizado, que foi relegado no debate parlamentar de 1998;¹⁷²
- c) A negação de direitos fundamentais aos agentes das instituições com um modelo de organização militarizado;
- d) A existência da associação profissional na Polícia Marítima como argumento para recusa da liberdade sindical, contrariamente ao que sucedeu na discussão do regime de

¹⁷¹ Diário da Assembleia da República, I Série, nº 65, de 28-1-2012, pags. 35 e 36.

¹⁷² Ao contrário do que sucedeu no debate da proposta que deu origem à Lei nº 53/98, de 18 de agosto, em que a natureza militarizada dos agentes da Polícia Marítima só foi invocada como argumento pelo deputado JOÃO AMARAL, que defendeu a extensão do mesmo regime de direitos ao pessoal militarizado da Marinha: “*Naquele Quadro de Militarizados, a Polícia Marítima convivia com a Polícia dos Estabelecimentos da Marinha, com os faroleiros e com os troços-de-mar. Em nossa opinião, a solução para este pessoal deveria ter sido conjunta: todos eles deveriam ter deixado a militarização. (...) É importante recordar que em relação a todas essas classes, desde o Acórdão n.º 308/90 do Tribunal Constitucional, foi considerada inconstitucional a aplicação das normas de disciplina militar. E o Tribunal Constitucional não distinguiu a Polícia Marítima das outras classes, por isso as soluções que agora estão em curso para a Polícia Marítima deveriam ser desenvolvidas a todas as outras classes*” Diário da Assembleia da República, Série I, nº4 de 17-10-1997, pags.168 e 169. E se o elemento estatutário era tão determinante para justificar restrições de direitos, por que não o invocaram em 1998? E por que não promoveram até aos dias de hoje para os agentes militarizados da Marinha, o estabelecimento de um regime de direitos em igualdade com o dos *agentes militarizados* da Polícia Marítima? Porque são agentes de uma força de segurança!

associação sindical da Polícia de Segurança Pública, que a experiência de associação profissional serviu de elemento conciliador.

A recusa de direitos sindicais aos agentes da Polícia Marítima constitui, na verdade, uma violação do princípio da excecionalidade das restrições de direitos e do princípio da exigibilidade (ambos do art.º 18º, nº 2 da Constituição), do princípio da proibição do excesso (art.º 18º nº 2 e 3 da Constituição), do princípio da universalidade (art.º 12º, nº 1 da Constituição) e da igualdade (art.º 13º, nº 1 da Constituição) “*enquanto manifestação do carácter universal dos direitos fundamentais e proibição de privilégios e de discriminações ou segregações arbitrárias ou injustificadas*”¹⁷³

CONCLUSÕES

O art.º 270º da Constituição consagra unicamente uma habilitação constitucional, sem a qual o legislador não poderia restringir direitos fundamentais.

Com a consagração da possibilidade de estabelecer restrições de direitos aos militares, aos agentes militarizados e agentes das Forças e Serviços de Segurança, o legislador pode, no exercício da sua competência ordenadora, comprimir a amplitude do exercício desses direitos. Mas, unicamente se tal se revelar necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. E sempre respeitando o limite mínimo do núcleo essencial dos direitos.

Pela expressão “*na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções*” o legislador constituinte veio qualificar o critério de proporcionalidade da lei restritiva, cominando com o vício de inconstitucionalidade a violação do princípio constitucional da proibição do excesso.

Em matéria de restrições de direitos não há lugar para o arbítrio legislativo nem para preconceitos político-ideológicos ou querelas partidárias.

O reconhecimento universal dos direitos, ditos “fundamentais”, e a sua ligação à dignidade e realização da pessoa humana, importam uma responsabilidade acrescida, não só do legislador, como ainda dos órgãos fiscalizadores da ação legislativa.

Concluímos que determinadas restrições de direitos fundamentais são hoje injustificadas, desproporcionadas, e até mesmo convertidas em anulação de direitos, num sinal inequívoco da predominância do arbítrio legislativo ao serviço de elitismos político-ideológicos.

¹⁷³ ANDRADE, Vieira de – Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Edições Almedina, 5ª Edição, 2012, p.289.

O derradeiro óbice ao exercício de direitos fundamentais não reside, a final, na interpretação da Constituição, mas na interpretação constitucional que se faz da aplicação da lei que deve respeitar os direitos na sua dimensão subjetiva e objetiva. Ou nas sábias palavras de BERNARDO COLAÇO: “... cedo começou por desbravar o caminho doutrinal a demonstrar que a Constituição da República Portuguesa, e muito menos a lei, estabelece distinções em matéria de cidadania, quando se trata do reconhecimento dos direitos de reunião e associação e, por outro lado, que em questões de legalidade, importa, antes de tudo, fazer uma leitura constitucional da Lei, e não uma leitura legal da Constituição”¹⁷⁴.

Em suma, uma interpretação constitucional do disposto na Constituição. E não uma interpretação da Constituição segundo a Lei.

¹⁷⁴ COLAÇO, António Bernardo e GOMES, António Carlos, *Sindicalismo na PSP – Medos e fantasmas em regime democrático*, Edições Cosmos, Lisboa, 2001, p.23.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, José Carlos Vieira de - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, 5ª Edição, Almedina, 2012.

Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima – Revista da 1ª Conferência (2013), **O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA” – Perspetiva da Segurança e dos Direitos dos Cidadãos, Intervenções e debate.**

CAETANO, Marcello – **Manual de ciência Política e Direito Constitucional**, Tomo I, 6ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1993.

CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª edição, Almedina, 2003, reeditada.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **Fundamentos da Constituição**, Coimbra Editora, 1991.

COLAÇO, Bernardo e GOMES, Carlos - **Sindicalismo na PSP – Medos e fantasmas em regime democrático**, Edições Cosmos, 2001.

COLAÇO, Bernardo - “**GNR: força militar de segurança ou força de segurança com militares?**”, Diário de Notícias, 04-02-2013.

COLAÇO, António – “**A Polícia numa ótica constitucional**”, Público, 12-12-2014.

Comissão de Apoio ao Sindicalismo Policial - I Encontro de Juristas (1989), **Direitos Fundamentais do Cidadão: Sindicalismo e Polícia, intervenções e debate.**

Comissão Pró-Associação Sindical da PSP – **O Sindicato da PSP e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, publicação, Lisboa, 1986.

FERNANDES, Francisco Liberal – **Da Liberdade sindical nas Forças Armadas**, Revista **Questões Laborais** – Ano II, Publicação quadrimestral, nº 4, Coimbra Editora, 1995.

NOVAIS, Jorge Reis – “**As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição**”, Coimbra Editora, 2003.

MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo I, Coimbra Editora, 2010.

MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo III, Coimbra Editora, 2007.

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo I, 7ª Edição, Coimbra Editora 2003.

MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional**, Tomo II, 6ª Edição, Coimbra Editora, 2007.

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV, Coimbra Editora, 5ª Edição, 2012.

PAULO, Jorge Silva **A Autoridade Marítima Nacional**, Chiado Editora, 2015.

QUEIROZ, Cristina - **Direitos Fundamentais Sociais**, Coimbra Editora, 2006.

QUEIROZ, Cristina - **Direitos Fundamentais – Teoria geral**, 2ªEdição, Coimbra Editora, 2010.

RAPOSO, João - **Direito Policial I**, Centro de Investigação do ISCPSI, Almedina 2006.

Revista do Ministério Público, Ano 5º, Volume 19.

SILVA, Germano Marques da, e VALENTE, Monteiro, **Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - Volume comemorativo dos 20 anos**, Almedina, 2005.

SOUSA, António Francisco de – **A Polícia no Estado de Direito**, Porto, 2007.